Office national de l'énergie | National Energy Board

Motifs de décision

TransCanada PipeLines Limited

RH-001-2014

Décembre 2014

Partie IV – Droits et tarifs

Canada

Office national de l'énergie

Motifs de décision

Relativement à une

TransCanada PipeLines Limited

Demande visant les droits et le Tarif pour la période 2015-2030

RH-001-2014

Décembre 2014

Autorisation de reproduction
Le contenu de cette publication peut être reproduit à des fins personnelles, éducatives et/ou sans but lucratif, en tout ou en partie et par quelque moyen que ce soit, sans frais et sans autre permission de l'Office national de l'énergie, pourvu qu'une diligence raisonnable soit exercée afin d'assurer l'exactitude de l'information reproduite, que l'Office national de l'énergie soit mentionné comme organisme source et que la reproduction ne soit présentée ni comme une version officielle ni comme une copie ayant été faite en collaboration avec l'Office national de l'énergie ou avec son consentement.

Pour obtenir l'autorisation de reproduire l'information contenue dans cette publication à des fins commerciales, faire parvenir un courriel à :
info@neb-one.gc.ca

Permission to Reproduce
Materials may be reproduced for personal, educational and/or non-profit activities, in part or in whole and by any means, without charge or further permission from the National Energy Board, provided that due diligence is exercised in ensuring the accuracy of the information reproduced; that the National Energy Board is identified as the source institution; and that the reproduction is not represented as an official version of the information reproduced, nor as having been made in affiliation with, or with the endorsement of the National Energy Board.

For permission to reproduce the information in this publication for commercial redistribution, please e-mail:
info@neb-one.gc.ca

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada 2014
représentée par l'Office national de l'énergie

©Her Majesty the Queen in Right of Canada 2014 as represented by the National Energy Board

N° de cat. NE22-1/2014-3F
ISBN 978-1-100-25322-0

Cat No. NE22-1/2014-3E
ISBN 978-0-660-22977-5

Ce rapport est publié séparément dans les deux langues officielles. Il est possible de l'obtenir sur supports multiples, sur demande.

This report is published separately in both official languages. This publication is available upon request in multiple formats.

Demandes d'exemplaire
Bureau des publications
Office national de l'énergie
517, Dixième Avenue S.-O.
Calgary (Alberta) T2R 0A8
Courriel : publications@neb-one.gc.ca
Télécopieur : 403-292-5576
Téléphone : 403-299-3562
1-800-899-1265

Copies are available on request from:
The Publications Office
National Energy Board
517 10th Avenue S.W.
Calgary, Alberta T2R 0A8
E-Mail: publications@neb-one.gc.ca
Fax : 403-292-5576
Phone: 403-299-3562
1-800-899-1265

Des exemplaires sont également disponibles à la bibliothèque de l'Office
Bibliothèque
2e étage

For pick-up at the NEB office:
Library
2nd floor

Imprimé au Canada

Printed in Canada

Table des matières

Liste des figures ii
Liste des tableaux ii
Liste des annexes ii

Dispositif viii

1. Introduction et contexte 1
1.1 Aperçu de la demande et de l'audience 1
1.2 Le réseau principal 2
1.3 Contexte 3
1.3.1 Décision RH-003-2011 3
1.3.2 Faits nouveaux postérieurs à la décision RH-003-2011 4
1.3.2.1 Évolution des marchés gaziers 4
1.3.2.2 Instances réglementaires et civiles 5
1.3.2.3 Mise au point du règlement 5
1.3.3 Aperçu de la demande de TransCanada 5

2. Nouveaux services 7
2.1 Durée des contrats nécessitant des installations agrandies 7
2.1.1 Opinion de l'Office 7
2.2 Changements visant d'autres services 7
2.2.1 Droits relatifs aux détournements et aux points de réception auxiliaires 7
2.2.2 Modification de zones de livraison de distributeur et nouveaux points de livraison 8
2.2.3 Service de stockage pendant l'été 9
2.2.4 Service amélioré d'équilibrage du marché 9
2.2.5 Opinion de l'Office 10
2.3 Conversion du transport à grande distance au transport à courte distance 10
2.3.1 Opinion de l'Office 12

3. Dispositions de renouvellement des contrats 13
3.1 Disposition de prolongation 13
3.2 Opinion de l'Office 15

4. Tarification des services discrétionnaires 16
4.1 Latitude en matière de tarification 16
4.1.1 Opinion de l'Office 35
4.2 Transparence et gestion de la tarification des services discrétionnaires 38
4.2.1 Opinion de l'Office 41

5. Besoins en produits 44
5.1 Besoins en produit et base tarifaire 44
5.1.1 Opinion de l'Office 48
5.2 Traitement du CASD et du CALT 48
5.2.1 Opinion de l'Office 51

6. Conception des droits 52
6.1 Maintien des droits conformes à la décision 52
6.2 Droits de 2015 à 2020 proposés par TransCanada 56
6.3 Rajustements différentiels des droits 61
6.3.1 Caractère adéquat des rajustements différentiels des droits 62
6.3.2 Principes de tarification et rajustements différentiels des droits 65
6.4 Déterminants de facturation 68
6.5 Droit intégral des nouvelles installations 74
6.6 Opinion de l'Office 76
6.7 Division des coûts selon le tronçon 80
6.7.1 Moment choisi pour la segmentation 85
6.7.2 Opinion de l'Office 87

7. Risques et avantages 88
7.1 Rendement équitable 88
7.1.1 Opinion de l'Office 92
7.2 Mécanisme incitatif 95
7.2.1 Opinion de l'Office 97

8. Examen des droits pour la période de 2018 à 2020 99
8.1 Opinion de l'Office 100

Liste des figures

Figure 1-1 Réseau principal de TransCanada 2
Figure 4-1 Illustration des planchers de soumission du TI pendant l'année, selon la proposition de l'ACPP 23
Figure 4-2 Illustration des planchers de soumission du SG-CT pendant l'année, selon la proposition de l'ACPP 23

Liste des tableaux

Tableau 2-1 Avant le 1er novembre 2016 8
Tableau 2-2 Après le 1er novembre 2016 9
Tableau 6-1 Droits proposés pour 2015-2020 en pourcentage des droits conformes à la décision 57
Tableau 6-2 Déterminants de facturation proposés pour le transport garanti, selon le type de service 69
Tableau 6-3 Déterminants de facturation proposés pour le transport garanti selon le type de volume 69
Tableau 6-4 PDD proposés et total des produits divers (en millions de dollars) 70

Liste des annexes

I. Liste des questions 102
II. Ordonnance sur les droits 103
III. Ordonnance sur les droits 105
IV. Lettre datée 31 mars 2014 107

Glossaire et liste des sigles et abréviations

AECO	cours du gaz en Alberta; principal point de référence pour l'établissement des prix en Amérique du Nord
BSOC	bassin sédimentaire de l'Ouest canadien
CAA	compte d'ajustement de l'amortissement
CALT	compte d'ajustement à long terme
CNO	canalisation du Nord de l'Ontario – un tronçon du réseau principal
contribution de TransCanada	contribution, après impôts, de 20 millions de dollars versée par TransCanada au titre des besoins en produits du réseau principal de 2015 à 2020
coût structurel de la dette	coût historique moyen pondéré de l'encours de la dette
droits conformes à la décision	droits découlant de la décision rendue à l'issue de l'instance RH-003-2011
GJ	gigajoule
GLGT	Great Lakes Gas Transmission Company
Gpi^3	milliard de pieds cubes
ICE	Intercontinental Exchange - Réseau de bourses et de centres d'échanges réglementés visant les marchés des capitaux et des produits de base, dont le gaz naturel
MAR	mécanisme d'atténuation du risque
NGX	Indice canadien du gaz naturel – Bourse et centre d'échange reconnu en Alberta, qui favorise l'efficience et la transparence des prix sur les marchés du gaz naturel et de l'électricité; il s'agit également d'un centre d'échange de dérivés enregistré.
NIT	carrefour d'échanges gaziers sur le réseau de NOVA – le NIT est le centre d'échange gazier du bassin sédimentaire de l'Ouest canadien pour les clients utilisant le réseau de Nova Gas Transmission Limited
PDD	produits divers discrétionnaires
PG&E Gate	point d'échange virtuel sur le réseau gazier de la Californie

PJ	pétajoule
point de base	unité correspondant à un centième de un pour cent, utilisée en rapport aux taux d'intérêt ou le rendement
rajustements différentiels des droits	contribution aux coûts du réseau principal de l'Ouest non recouvrés par les droits conformes à la décision
ratio de dette présumé	pourcentage de la structure du capital d'une entité financé par voie d'un endettement; doit respecter le ratio approuvé par l'organisme de réglementation aux fins de l'établissement des droits
ratio présumé du capital-actions ordinaire	pourcentage de la structure du capital d'une entité financé par voie d'actions; doit respecter le ratio approuvé par l'organisme de réglementation aux fins de l'établissement des droits
RCA	rendement du capital-actions ordinaire
règlement	entente relative au règlement négocié qui a été conclue par TransCanada, Enbridge Gas Distribution Inc., Société en commandite Gaz Métro et Union Gas Limited et qui forme le fondement de la demande visée par la présente instance
risque commercial	risque inhérent à la nature d'une activité commerciale particulière (par opposition au risque financier); dans le cas des pipelines, le risque commercial comprend le risque d'approvisionnement, le risque du marché, le risque de réglementation, le risque concurrentiel et le risque d'exploitation
risque d'approvisionnement	risque que la disponibilité matérielle de ressources en gaz naturel affecte la capacité d'un pipeline de générer des produits
risque de concurrence	risque commercial qui résulte de la concurrence qui s'exerce aux deux extrémités d'un réseau pipelinier, soit du point de vue des approvisionnements et des marchés
risque de marché	risque commercial qui tient à la taille globale du marché et à la part du marché qu'une société pipelinière réussit à capter
risque de réglementation	risque auquel la capacité d'un élément d'actif de générer des produits est exposée en raison du mode de réglementation de la société
risque de variabilité	risque découlant des facteurs qui influent sur le bénéfice du pipeline d'un exercice à l'autre
risque financier	risque inhérent à la structure du capital d'une société en utilisant la dette; il augmente à mesure que la proportion de la dette s'accroît

SG	service de transport garanti
structure du capital	composition du financement d'une entreprise; elle s'exprime généralement par une ventilation, en pourcentage, des types de capitaux employés
TGCT	transport garanti à court terme
TJ/jour	térajoules par jour
TI	transport interruptible
TPT	transport par des tiers
TQM	Gazoduc Trans Québec & Maritimes Inc.
tronçon ouest du réseau principal	formé de deux tronçons du réseau principal : la canalisation de l'Ouest et la canalisation du Nord de l'Ontario
ZLC	zone de livraison du Centre
ZLCE	zone de livraison du Centre-Est
ZLD	zone de livraison de distributeur
ZLE	zone de livraison de l'Est
ZLM	zone de livraison du Manitoba
ZLSO	zone de livraison du Sud-Ouest

Exposé et comparutions

RELATIVEMENT À la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (la *Loi*) et à ses règlements d'application;

RELATIVEMENT À une demande que TransCanada PipeLines Limited (TransCanada) a présentée le 20 décembre 2013 en vertu de la partie IV de la *Loi* en vue d'obtenir des ordonnances autorisant, notamment, les droits que TransCanada peut percevoir pour les services de transport fournis sur son réseau principal de pipelines (réseau principal) du 1er janvier 2015 au 31 décembre 2020, dans le dossier OF-Tolls-Group1-T211-2013-05 01;

RELATIVEMENT À l'ordonnance d'audience RH-001-2014 datée du 9 mai 2014;

ENTENDUE À Calgary, en Alberta, les 9, 10, 11, 12, 15, 16, 17, 18, 19, 23, 24 et 25 septembre 2014;

DEVANT

R. George	Membre présidant l'audience
R.R. Wallace	Membre
J. Gauthier	Membre

Comparutions	**Participants**	**Témoins**
C.K. Yates, c.r. R. Hofley M.C. Davis	TransCanada PipeLines Limited	K. Johannson N. Bowman D. Schultz K. Hirak J.J. Reed P.R. Carpenter
D.A. Holgate A. Sears	Alberta Northast Gas, Limited	J. Carmichael J.P. Rudiak J.A. Stanzione D.P. Yardley
L. Jamieson J.H. Smellie R.M. Vandergrift	BP Canada Energy Group ULC	
L. Manning	Association canadienne des producteurs pétroliers	S. Mueller R. Cusson D. Thorn R. Orans R. Mikkelsen

H. Van Iderstine B. Czarnecki	Centra Gas Manitoba, Inc.	L. Stewart N. Kostick B. Sanderson C. Cicchetti
D. Dufour	Dufour Energy Commodities	
R. Fischer L.E. Smith	Enbridge Gas Distribution Inc.	M. Giridhar R. Fleck J. Makholm
R. Powell	Encana Corporation	
C. King	ministère de l'Énergie de l'Alberta	
R. Twyman	Association des consommateurs industriels de gaz	
J.-F. Lord	Ministére de l'Énergie et des Ressources naturelles du Québec	
I. Mondrow	Northland Power Inc.	
L.E. DeMarco D. Kloeze	Ministère de l'Énergie de l'Ontario	
E. Dunberry M.-C. Hivon P. Cabana D. Rhéaume	Société en commandite Gaz Métro	P. Cabana R. Fleck J. Makholm
L. Fitzpatrick	Suncor Energy Marketing	
G. Giesbrecht	Talisman Energy Inc.	
T. Lange	Tenaska Marketing Canada, division de TMV Corp.	
L.E. Smith	Union Gas Limited	M. Isherwood R. Fleck J. Makholm
L. Sherret A. Hudson	Office national de l'énergie	

Cette page est laissée en blanc à dessein.

Dispositif

La lettre de décision publiée le 28 novembre 2014 et les chapitres aux présentes constituent la décision et les motifs de décision de l'Office relativement à la demande de TransCanada, laquelle a été examinée dans le cadre de l'instance RH-001-2014.

LETTRE DE DÉCISION

Dossier OF-Tolls-Group1-T211-2013-05 01
Le 28 novembre 2014

Destinataires : Toutes les parties à l'instance RH-001-2014

TransCanada PipeLines Limited (TransCanada)
Demande d'approbation des droits pour la période de 2015 à 2030 (la demande)
Décision RH-001-2014 avec motifs à suivre

Madame, Monsieur,

Le 20 décembre 2013, TransCanada a soumis à l'approbation de l'Office national de l'énergie une entente de règlement (le règlement) visant le réseau principal, les droits et les tarifs exigibles à l'égard de ce réseau ayant été établis en conformité avec les prescriptions de la décision RH-003-2011, rendue en mars 2013. La demande a été déposée aux termes des parties I et IV de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, des *Lignes directrices relatives aux règlements négociés pour le transport, les droits et le tarif* (les lignes directrices relatives aux règlements), énoncées par l'Office en 2002, et de certaines prescriptions de la décision RH-003-2011. Elle sollicite plus particulièrement ce qui suit :

- l'approbation du règlement négocié;
- l'établissement des droits visant le réseau principal, conformément à l'annexe D (dans sa deuxième version modifiée) du règlement, exigibles pour la prestation de services de 2015 à 2020 et l'approbation d'une méthode d'établissement des droits pour la période se terminant en 2030;
- la révision du tarif en conformité avec la pièce n° 3 jointe à la demande;
- toute autre mesure que TransCanada pourrait demander ou que l'Office pourrait juger appropriée.

Le règlement a fait l'objet de négociations entre TransCanada et les trois plus gros clients du réseau principal, qui sont également les plus grandes sociétés de distribution locales, soit Enbridge Gas Distribution Inc., Union Gas Limited et la Société en commandite Gaz Métro.

Une fois la demande devant lui, l'Office a sollicité les commentaires des expéditeurs de TransCanada et des parties prenantes. Il en a pris connaissance avant de déterminer que selon les

lignes directrices relatives aux règlements, il n'était pas en mesure d'approuver le règlement en tant que règlement contesté.

L'Office a toutefois précisé qu'il était disposé à traiter le règlement comme la position commune des parties à une demande visant des droits contestés, ce dont a convenu TransCanada le 14 avril 2014.

Le 9 mai 2014, l'Office a délivré une ordonnance d'audience, afin de convoquer une audience publique relativement à la demande. Le volet oral de l'audience, qui s'est déroulé à Calgary en septembre 2014, s'est étalé sur 12 jours.

Trente-trois intervenants et quatre auteurs d'une lettre de commentaires ont été autorisés à participer au processus d'examen.

L'Office a décidé de publier sa décision au sujet de la demande et de faire suivre les motifs à une date subséquente, parce que selon lui, le marché peut tirer avantage d'une décision rendue en temps opportun. Les motifs de décision seront par conséquent publiés le 18 décembre 2014 ou peu avant. Les décisions de l'Office relativement aux diverses composantes de la demande se trouvent ci-après.

Nécessité de déposer une demande

L'Office reconnaît que la décision RH-003-2011 prévoyait des portes de sortie pour permettre à TransCanada de tenir compte des changements importants ayant une incidence sur le réseau principal. Il est d'avis que la situation financière du réseau principal, de même que les circonstances du marché, ont considérablement changé depuis la mise en application des droits conformes à la décision RH-003-2011.

L'Office a soupesé les éléments de preuve pertinente qui ont été versés au dossier, notamment les engagements contractuels conclus par les parties au règlement, avant de déterminer que les droits résultant de la demande sont justes et raisonnables et qu'ils n'entraînent pas de distinction injuste.

Nouveaux services

L'Office approuve les modifications suivantes visant le service, proposées par TransCanada :

- une durée minimale de 15 ans en ce qui concerne les contrats visant les installations de l'agrandissement;
- le lancement d'une option et d'un processus permettant aux expéditeurs de convertir leur contrat de transport garanti à longue distance à un contrat de transport garanti à courte distance;
- de légers changements visant les droits relatifs aux détournements et aux points de réception auxiliaires;
- la modification de zones de livraison de distributeur et l'établissement de nouveaux points de livraison;
- l'offre d'un nouveau service de stockage pendant l'été;
- l'offre d'un nouveau service amélioré d'équilibrage du marché.

Dispositions relatives au renouvellement

L'Office approuve la disposition de prolongation de la durée des contrats que TransCanada a proposée. Cette disposition entrera en vigueur le 30 mars 2015.

Pouvoir discrétionnaire en matière de tarification

L'Office approuve le maintien du pouvoir discrétionnaire en matière de tarification conféré par la décision RH-003-2011. Comme il l'indique plus loin dans la section « Conception des droits », l'Office examinera la pertinence de maintenir le pouvoir discrétionnaire actuel pour la période de 2018 à 2020, dans le contexte d'une future demande de TransCanada visant des droits.

Pendant le volet oral de l'instance en l'espèce, TransCanada a révélé que le personnel de son bureau de tarification avait accès à des renseignements qui ne sont pas du domaine public, dont les commandes passées par les expéditeurs sur des trajets particuliers. L'Office se préoccupe de ce que cet accès à des renseignements non publics par le personnel du bureau de tarification de TransCanada ne soit interprété comme un avantage injuste sur les participants au marché secondaire.

L'Office ordonne à TransCanada d'entreprendre une étude approfondie des renseignements non publics portant sur les expéditeurs, auxquels le bureau de tarification de TransCanada a accès, y compris des renseignements non publics portant sur les sociétés affiliées à TransCanada, et de la manière dont ces renseignements qui ne sont pas du domaine public pourraient, en théorie et en pratique, avoir une incidence sur l'établissement des prix plancher pour le transport interruptible et le transport garanti à court terme. L'Office se préoccupe surtout du fait que le personnel du bureau de tarification a accès aux données portant sur les transactions des expéditeurs, dont les volumes et les trajets, ainsi qu'aux données historiques et en temps réel.

L'Office enjoint à TransCanada de proposer des mesures pour empêcher l'accès aux renseignements non publics, et l'utilisation de ces renseignements, dans l'établissement des prix plancher aux fins de soumission visant les services discrétionnaires. Il pourrait s'agir, par exemple, d'ériger des pare-feu entre le bureau de tarification et l'entité réglementée qu'est le réseau principal pour empêcher, entre autres, les communications et l'accès à l'information, d'édicter un code de déontologie particulier à l'intention du personnel du bureau de tarification ou encore d'actualiser le code de conduite des employés du réseau principal. Compte tenu des préoccupations exprimées par les participants à l'instance, l'Office pense qu'il serait avantageux aux fins de l'étude, que TransCanada consulte les parties prenantes au réseau principal à ce sujet. TransCanada est ainsi tenue de transmettre à l'Office, au plus tard le 31 mars 2015, les résultats de son étude interne et des consultations menées auprès des parties prenantes.

L'Office a déjà prescrit à TransCanada de consulter les expéditeurs quant au contenu de ses rapports trimestriels de surveillance, afin de savoir si les exigences de communication de données doivent être modifiées. La prescription était incluse dans la réponse de l'Office au dépôt effectué en juin 2013 par TransCanada en conformité avec la décision RH-003-2011, à l'égard duquel le demandeur s'était vu accorder une prolongation. En l'espèce, l'Office ordonne à TransCanada de mener une étude et de tenir des consultations au sujet de sa gestion interne des renseignements qui ne sont pas du domaine public, dans le contexte de l'exercice de son pouvoir discrétionnaire. L'Office s'attend à ce que TransCanada profite des liens entre ces questions et

les activités de consultation sur les exigences visant les renseignements à communiquer pour se mettre au courant de ce que les parties prenantes ont à dire sur les deux sujets.

En plus de participer aux consultations susmentionnées, les parties intéressées sont invitées à prendre connaissance du dépôt que TransCanada doit effectuer le 31 mars 2015 ou avant et de faire part à l'Office de leurs commentaires au plus tard le 30 avril 2015. Lorsqu'il aura reçu les commentaires des parties intéressées, l'Office pourra déclencher un processus par voie de mémoires ou convoquer une conférence technique dans le but de déterminer les mesures à prendre pour régler les questions liées à la transparence et à la gestion des services discrétionnaires.

Besoins en produits et base tarifaire

L'Office approuve les besoins en produits proposés pour la période de 2015 à 2020, dont le taux de rendement et d'impôt, la contribution de TransCanada, les rajustements différentiels des droits et d'autres éléments du coût du service.

L'Office approuve les composantes proposées de la base tarifaire pour la période de 2015 à 2020, y compris les comptes de rajustement – le compte d'ajustement à long terme (CALT) et le compte d'amortissement des rajustements différentiels des droits – et les acquisitions d'immobilisations aux fins de la capacité qui sont incluses dans la base tarifaire du triangle de l'Est.

L'Office autorise le traitement proposé du CALT, à titre de compte de rajustement afin d'éliminer tous les écarts entre les besoins en produits réels et les besoins en produits prévus, ainsi qu'entre les produits réels et les produits prévus, pour la période du 1er janvier 2015 au 31 décembre 2020, déduction faites des rajustements découlant du mécanisme incitatif.

L'Office approuve l'affectation au CALT du solde du compte des ajustements de stabilisation des droits (CASD) en date du 31 décembre 2014, afin d'éliminer ce dernier.

L'Office juge que la proposition de TransCanada d'affecter le solde du CALT à la base tarifaire du triangle de l'Est en 2021 est appropriée dans le contexte des concessions faites de part et d'autre par TransCanada et les parties au règlement. Il est toutefois possible qu'au moment d'établir les droits pour 2021, l'Office détermine, compte tenu des circonstances, qu'une autre affectation du CALT serait plus judicieuse.

L'Office autorise le recouvrement des rajustements différentiels attribuables aux droits visant le triangle de l'Est pour la période du 1er janvier 2015 au 31 décembre 2030, comme TransCanada l'a demandé.

L'Office constate que le paramètre de tarification aux fins de la segmentation s'applique à une période future. Par conséquent, il donne son approbation de principe, pour l'instant, au paramètre de tarification aux fins de la segmentation. Il continuera de vérifier la pertinence du paramètre de tarification aux fins de la segmentation jusqu'à sa mise en œuvre. Si les circonstances changent considérablement à l'approche de l'année 2020, l'Office examinera à nouveau la question de la segmentation pour la période postérieure à 2020, afin de déterminer sa pertinence.

Conception des droits

L'Office approuve la proposition de TransCanada concernant la conception en trois étapes des droits pour la période de 2015 à 2020, sous réserve que TransCanada dépose les deux mises à jour précisées ci-après.

1) Dépôt de conformité à la décision RH-001-2014 – Le dépôt, qui doit être fait avant le 31 mars 2015, doit comprendre les rajustements suivants relativement aux droits proposés : l'affectation au CALT du solde du CASD en date du 31 décembre 2014, ainsi que toute mise à jour des besoins en produits et des déterminants de facturation du service garanti en date du 31 décembre 2014.

   Puisqu'un dépôt de conformité est exigé, TransCanada devra facturer des droits provisoires. Par conséquent, les droits proposés dans la demande entreront en vigueur à titre provisoire le 1er janvier 2015. Tout écart attribuable à la facturation de droits provisoires du 1er janvier 2015 à la date à laquelle le dépôt de conformité est fait sera porté au CALT.

2) Demande visant les droits pour la période de 2018 à 2020 – La demande doit être déposée avant le 31 décembre 2017 et doit renfermer ce qui suit :

   - une analyse des besoins en produits, notamment le rendement, les impôts, le montant des rajustements différentiels des droits et le solde du CALT, pour la période de 2018 à 2020;
   - une analyse des déterminants de facturation, y compris les volumes contractuels à longue distance jusqu'au triangle de l'Est;
   - une analyse des prévisions de produits divers discrétionnaires pour la période de 2018 à 2020;
   - un exposé sur tout changement important qui aurait une incidence sur l'exploitation du réseau principal de 2018 à 2020.

   L'Office pourra alors déterminer si le pouvoir discrétionnaire accordé est encore nécessaire relativement à l'ensemble du réseau ou à certains tronçons seulement. Il s'attend à ce que TransCanada soumette à son approbation la demande visant les droits pour la période de 2018 à 2020, même si celle-ci n'est pas susceptible d'entraîner la modification des droits pour la période visée.

L'Office autorise l'intégration des droits à la base tarifaire du triangle de l'Est après la réalisation des projets d'agrandissement dont ce dernier devrait faire l'objet entre 2015 et 2020 et il approuve en principe la pratique d'intégrer les coûts liés aux installations du réseau principal au régime applicable après la segmentation, afin que les droits visant le triangle de l'Est tiennent compte, jusqu'en 2030, des coûts relatifs aux nouvelles installations. Et puisque chaque demande visant des installations est unique, il déterminera, dans le cadre de son examen de chacune, la pertinence de continuer à intégrer les droits à la base tarifaire.

L'Office approuve également les déterminants de facturation du service garanti décrits dans la demande, sous réserve des mises à jour indiquées précédemment, ainsi que les prévisions relatives aux produits divers discrétionnaires. Selon lui, la mise en œuvre de la tarification proposée se traduira par des droits justes et raisonnables.

Risques et avantages

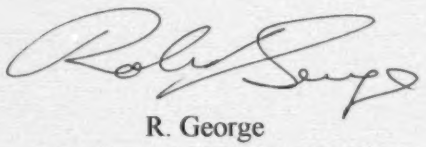
L'Office juge qu'un rendement du capital-actions ordinaires de 10,1 % sur un ratio présumé du capital-actions ordinaires de 40 % constitue un rendement équitable pour le réseau principal, tient compte du risque présenté par la proposition et est conforme à la norme de rendement équitable.

L'Office approuve le coût de la dette proposé par TransCanada, de même que le ratio d'endettement présumé de 60 %.

L'Office approuve le mécanisme incitatif de partage décrit dans la demande.

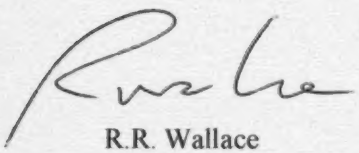
Dispositif

Ce qui précède constitue la décision de l'Office relativement à la demande d'approbation des droits pour la période de 2015 à 2030 déposée par TransCanada et examinée par l'Office dans le cadre de l'instance RH-001-2014.



R. George
Membre présidant l'audience

J. Gauthier
Membre



R.R. Wallace
Membre

Calgary (Alberta)
Novembre 2014

Chapitre 1

Introduction et contexte

1.1 Aperçu de la demande et de l'audience

Le 20 décembre 2013, TransCanada a soumis à l'approbation de l'Office national de l'énergie une entente de règlement (le règlement) visant le réseau principal, les droits et tarifs exigibles à l'égard de ce réseau ayant été établis en conformité avec les prescriptions de la décision RH-003-2011, rendue en mars 2013. La demande a été déposée aux termes des parties I et IV de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, des *Lignes directrices relatives aux règlements négociés pour le transport, les droits et le tarif* (les lignes directrices relatives aux règlements), énoncées par l'Office en 2002, et de certaines prescriptions de la décision RH-003-2011. Elle sollicitait plus particulièrement ce qui suit :

- l'approbation du règlement négocié;
- l'établissement des droits visant le réseau principal, conformément à l'annexe D (dans sa deuxième version modifiée) du règlement, exigibles pour la prestation de services de 2015 à 2020 et l'approbation d'une méthode d'établissement des droits exigibles jusqu'en 2030;
- la révision du tarif en conformité avec la pièce n° 3 jointe à la demande;
- toute autre mesure que TransCanada pourrait demander ou que l'Office pourrait juger appropriée.

Le règlement a fait l'objet de négociations entre TransCanada et les trois plus gros clients du réseau principal, qui sont également les plus grandes sociétés de distribution locales, soit Enbridge Gas Distribution Inc. (Enbridge), Union Gas Limited (Union) et la Société en commandite Gaz Métro (Gaz Métro), et qui ont été désignées par le terme expéditeurs de la zone de marché (EZM) pendant l'instance.

Une fois la demande devant lui, l'Office a sollicité les commentaires des expéditeurs de TransCanada et des parties prenantes. Il en a pris connaissance avant de déterminer que, selon les lignes directrices relatives aux règlements, il n'était pas en mesure d'approuver le règlement en tant que règlement contesté. La lettre de l'Office communiquant ce fait se trouve à l'annexe IV.

L'Office s'est dit disposé à traiter le règlement comme la position commune des parties (TransCanada et les EZM) à une demande visant des droits contestés, ce dont a convenu TransCanada le 14 avril 2014.

Le 9 mai 2014, l'Office a rendu une ordonnance d'audience, afin de convoquer une audience publique relativement à la demande. Le volet oral, qui s'est déroulé à Calgary en septembre 2014, s'est étalé sur 12 jours.

Trente-trois intervenants et quatre auteurs d'une lettre de commentaires ont été autorisés à participer au processus d'examen.

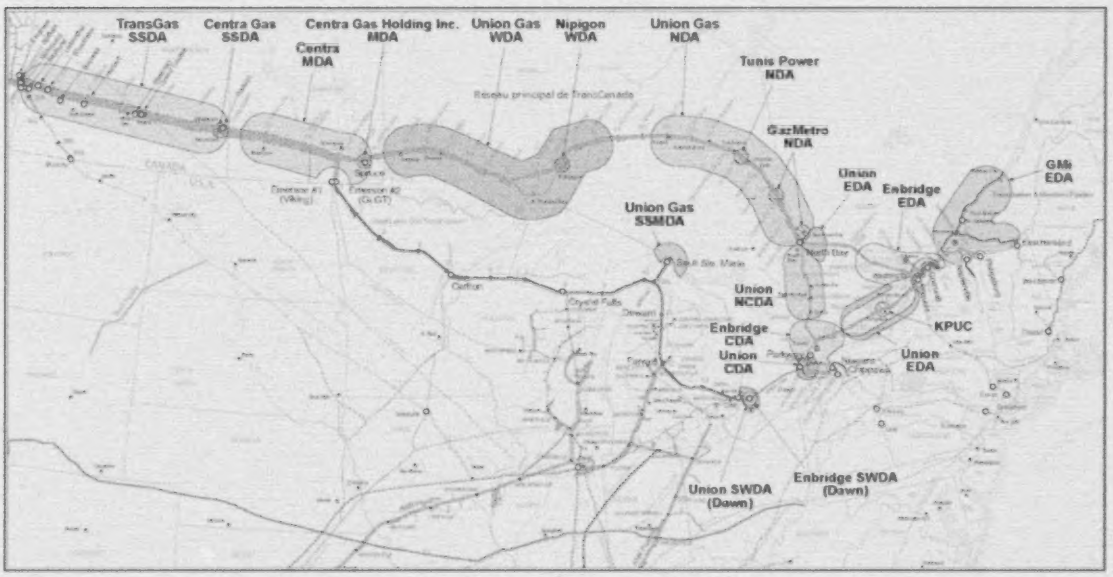
1.2 Le réseau principal

TransCanada est propriétaire-exploitante du réseau principal, un réseau de transport de gaz naturel à haute pression qui s'étend d'Empress, en Alberta, près de la frontière de la Saskatchewan, jusqu'au Québec, en passant par la Saskatchewan, le Manitoba et l'Ontario, et se raccorde à divers gazoducs en aval, canadiens et internationaux.

Aux fins de l'exploitation et de l'amortissement, le réseau principal se compose en ce moment de trois tronçons géographiques comptant chacun de multiples canalisations : la canalisation des Prairies, la canalisation du Nord de l'Ontario (CNO) et le triangle de l'Est. La canalisation des Prairies débute à Empress, en Alberta, et s'étend vers l'est jusqu'à un point situé près de Winnipeg, au Manitoba. La CNO commence à Winnipeg et se raccorde, à l'est, à un point qui se trouve près de North Bay, en Ontario. Prenant son origine à North Bay, le triangle de l'Est s'étend vers le sud jusqu'à un point se trouvant près de Toronto, en Ontario, et vers l'est, jusqu'à un point situé près d'Ottawa, aussi en Ontario. Ces deux points sont reliés par un tronçon du triangle de l'Est, désigné la canalisation de Montréal, qui débute près de Toronto et aboutit près de Montréal, au Québec. La canalisation des Prairies et la CNO sont désignés collectivement par le terme « réseau principal de l'Ouest ».

Le réseau principal intégré est par ailleurs assorti de droits contractuels de transport de gaz naturel (en vertu de contrats de transport par des tiers, ou TPT) sur le réseau de Great Lakes Gas Transmission Company (GLGT), soit d'Emerson, au Manitoba, à St. Clair, au Michigan; sur le réseau d'Union Gas Limited (Union) en Ontario, de Dawn à Parkway et à Kirkwall; et sur le réseau TQM au Québec, de Saint-Lazare à Saint-Nicolas et à East Hereford. GLGT et TQM sont des sociétés affiliées à TransCanada. La figure 1-1 illustre le tracé du réseau principal.

Figure 1-1 Réseau principal de TransCanada



À partir du point de réception d'Empress, le réseau principal intégré peut acheminer aux marchés jusqu'à 7 milliards de pieds cubes par jour (Gpi³/j) (198,3 Mm³/j) de gaz provenant du bassin sédimentaire de l'Ouest canadien (BSOC). Le réseau principal assure également le transport de gaz naturel provenant d'autres bassins, dont le bassin appalachien, depuis des points de réception se trouvant au Manitoba et en Ontario, jusqu'aux marchés.

1.3 Contexte

1.3.1 Décision RH-003-2011

Lorsque TransCanada a déposé sa demande qui a été examinée dans le cadre de l'instance RH-003-2011, en septembre 2011, le réseau principal se trouvait dans une situation sans précédent : les pratiques contractuelles avaient changé radicalement pour passer du service garanti annuel aux services discrétionnaires [transport interruptible (TI) et service de transport garanti à court terme (SG-CT)], la production de gaz de schiste des États-Unis avait commencé à faire concurrence aux volumes tirés du BSOC et la demande de gaz du BSOC était en évolution. Sur une courte période, le réseau principal a vu son débit baisser rapidement, ce qui a entraîné de fortes hausses concomitantes des droits.

L'instance RH-003-2011 a comporté 72 jours d'audience publique orale et accueilli la participation de fond de nombreuses parties prenantes au réseau principal. En mars 2013, l'Office a rendu sa décision relativement à cette instance.

Cette décision reflétait l'opinion de l'Office selon laquelle il revenait à TransCanada d'assurer la viabilité économique du réseau principal, de faire face à la réalité de la concurrence dans laquelle il était plongé et de se mesurer aux forces du marché en proposant des solutions axées sur ce marché. TransCanada ne devait pas se tourner vers l'Office pour la protéger des risques auxquels elle était exposée, mais pouvait raisonnablement s'attendre à avoir à sa disposition les outils lui permettant de faire face à ces risques.

La décision RH-003-2011 a entraîné ce qui suit :

- l'établissement des droits de transport garanti sur le réseau principal pour la période du 1er juillet 2013 au 31 décembre 2017 (droits conformes à la décision);
- la création d'un compte d'ajustement à long terme (CALT) et d'un compte des ajustements de stabilisation des droits (CASD) qui sont devenus les deux seuls comptes de report;
- un pouvoir discrétionnaire pratiquement illimité a été conféré à TransCanada en matière d'établissement des prix plancher visant les services discrétionnaires (TI et SG-CT) dans le but d'aider la société à maximiser les produits du réseau principal. L'Office était d'avis qu'accorder à TransCanada plus de souplesse pour établir les planchers de soumission lui donnerait la possibilité de recouvrer les coûts afférents à sa capacité pendant la période où celle-ci est utilisée, auprès de ceux qui utilisent cette capacité;
- la définition des circonstances (portes de sortie) dans lesquelles il s'attendrait à ce que TransCanada lui présente une nouvelle demande visant les droits du réseau principal avant le 31 décembre 2017, soit : (1) le solde du CASD approche, ou la société prévoit qu'il atteindra, un neuvième de la base tarifaire; (2) TransCanada s'attend à ce que le

solde du CASD ne puisse pas être recouvré; (3) le solde négatif du CASD est presque résorbé et devrait l'être avant l'année de droits 2017; (4) TransCanada cède certains éléments d'actif importants ou en change la vocation;

- une attente voulant que, selon les prévisions de débit, TransCanada affiche au départ un manque à gagner au titre du recouvrement de ses besoins en produits pendant les premières années du nouveau régime et un excédent durant les dernières années, ce qui lui permettrait de recouvrer, sur l'ensemble de la période d'application des droits fixes, ses besoins en produits pour cette période.

1.3.2 Faits nouveaux postérieurs à la décision RH-003-2011

1.3.2.1 Évolution des marchés gaziers

TransCanada a affirmé qu'en raison de l'évolution constante du marché gazier, le modèle fourni par la décision RH-003-2011 était dépassé. Au cours de la période ayant suivi la décision, la demande de services de transport à courte distance depuis des sources d'approvisionnement nouvelles ou existantes, particulièrement des formations de Marcellus et d'Utica dont la production de gaz de schiste était croissante, a monté en flèche. Le modèle de tarification fixe mis en œuvre par la décision RH-003-2011 ne permettait toutefois pas, sur le plan économique, d'agrandir le réseau principal pour favoriser le passage du transport à grande distance de gaz du BSOC au transport à courte distance. Le régime des droits conformes à la décision agissait au contraire comme un facteur de dissuasion pour TransCanada pour ce qui était d' un agrandissement éventuel des installations du réseau principal afin de favoriser le passage du transport à grande distance au transport à courte distance, parce que la conversion réduirait les produits. Si des investissements étaient faits pour favoriser une telle conversion sous le régime des droits conformes à la décision, d'importants manques à gagner au chapitre des produits nets s'accumuleraient dans le CASD jusqu'à la fin de 2017.

Les EZM ont fait valoir que sans accès à la diversité et à la compétitivité des coûts offertes par l'approvisionnement des formations de Marcellus et d'Utica, l'économie de l'Ontario et du Québec serait désavantagée par rapport aux concurrents qui ont accès à de l'énergie à moindre coût. L'accès au marché était un élément critique pour donner aux consommateurs des deux provinces un choix de sources d'approvisionnement en gaz naturel. Les membres des EZM ont des obligations, imposées par la loi, d'assurer un approvisionnement de gaz naturel garanti, fiable et concurrentiel sur le plan des coûts. Les EZM ont donné l'exemple de la Régie de l'énergie du Québec, qui avait donné son approbation, en décembre 2012, pour que l'approvisionnement gazier destiné aux utilisateurs québécois provienne du carrefour Dawn et non plus d'Empress. En janvier 2014, la Commission de l'énergie de l'Ontario a approuvé des projets d'agrandissement d'installations totalisant environ 1 milliard de dollars dans les concessions des EZM, afin d'offrir une capacité supplémentaire de transport gazier dans les canalisations du triangle de l'Est du réseau principal. Selon les EZM, ces décisions de deux organismes de réglementation provinciaux illustrent à quel point il est important que les consommateurs de l'Ontario et du Québec aient accès au marché, pour que l'économie des provinces puisse tirer parti des occasions offertes par le marché gazier de l'Amérique du Nord. Ils ont ajouté que sans une volonté correspondante des fournisseurs en amont, comme TransCanada, leurs membres ne pourraient honorer leurs obligations imposées par la loi de servir leurs clients.

1.3.2.2 Instances réglementaires et civiles

TransCanada a déclaré que la décision RH-003-2011 avait causé de l'incertitude et de la tension quant à l'accès au réseau principal et au recouvrement des coûts de celui-ci. Des désaccords ont entraîné plusieurs actions civiles et réglementaires, dont le dépôt d'une demande aux termes de l'article 71 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* par Gaz Métro et Union et la présentation d'une demande à la Cour supérieure de justice de l'Ontario, par TransCanada, en vue d'obtenir une ordonnance obligeant Enbridge à se conformer à un protocole d'entente établi entre elles. TransCanada et les EZM se sont entendus pour dire que la situation a créé de l'incertitude et paralysé le marché du transport de gaz du réseau principal.

1.3.2.3 Mise au point du règlement

TransCanada a reconnu que la possibilité de passer des années en procédures contradictoires devant la Commission de l'énergie de l'Ontario, l'Office et la Cour supérieure de justice de l'Ontario, en plus d'assumer les dépenses et les retards y afférents, les a motivés, elle et les EZM, à trouver une solution. Les instances réglementaires et judiciaires ont incité les parties au règlement à résoudre les questions soulevées au moyen d'un processus de négociation.

Le 10 septembre 2013, les parties ont convenu d'une liste établissant toutes les dispositions substantielles. Cette liste a eu force obligatoire jusqu'à la conclusion du règlement par les parties le 31 octobre 2013. Le règlement a été établi pour la période du 31 octobre 2013 au 31 décembre 2030.

Deux modifications du règlement ont été faites, le 15 novembre 2013 et le 13 décembre 2013, dans le but de résoudre des préoccupations exprimées par les parties prenantes qui n'ont pas participé aux négociations ayant abouti à la liste des dispositions substantielles du règlement.

1.3.3 Aperçu de la demande de TransCanada

TransCanada a déposé sa demande afin d'attirer les investissements requis pour faciliter l'aménagement de l'infrastructure gazière au Canada et, ainsi, de répondre aux exigences immédiates visant les installations du triangle de l'Est tout en conservant sa capacité de recouvrer les coûts liés au réseau principal. La demande sollicite l'autorisation d'apporter une vaste gamme de changements à la structure du tarif et des droits visant le réseau principal.

L'atteinte de l'objectif visé par la demande dépend d'un grand nombre de principes de haut niveau. Le premier consiste en la segmentation géographique du réseau principal aux fins de la tarification, de manière à séparer la base tarifaire et le coût de service du triangle de l'Est de la base tarifaire et du coût de service de la CNO et de la canalisation des Prairies. TransCanada sollicite l'approbation de l'Office pour intégrer les droits découlant des projets d'agrandissement réalisés à la base tarifaire du triangle de l'Est. Elle utiliserait ensuite, pour chacun des tronçons, les droits fixes établis conformément à la décision RH-003-2011 comme point de départ d'un ajustement en trois étapes qui, selon elle, est calculé de manière à recouvrer les coûts estimatifs du réseau principal, y compris ceux liés aux installations supplémentaires devant être construites pour accroître la capacité de transport dans le triangle de l'Est. Le calcul des droits tiendrait compte d'une contribution transitoire, composée de rajustements différentiels des droits, destinée à aider TransCanada à recouvrer les coûts engagés entre 2015 et 2020 pour agrandir les installations du triangle de l'Est. Tous les tronçons paieraient cette contribution : la canalisation

des Prairies et la CNO jusqu'en 2020 et jusqu'en 2030 dans le cas du triangle de l'Est. Le cadre proposé dans la demande permettrait d'isoler complètement les expéditeurs du triangle de l'Est des coûts du réseau principal de l'Ouest, sauf s'ils continuent de l'utiliser. Dans l'ensemble, les droits proposés par TransCanada, qui seraient établis pour une période de six ans (et pourraient faire l'objet d'une réévaluation pendant l'examen des droits pour la période de 2018 à 2020, dont il est question au chapitre 8), accroissent les niveaux de droits établis dans la décision RH-003-2011 de 52 % en ce qui concerne le service à courte distance dans le triangle de l'Est, de 18 % pour le service à grande distance dans le triangle de l'Est et de 12 % pour tous les autres services[1].

Alors que la décision RH-003-2011 créait deux comptes de report, le CALT et le CASD, la demande en l'espèce redéfinit le premier et élimine le second. Le nouveau CALT tient compte de l'excédent ou des manques à gagner en produits par rapport aux besoins de ceux-ci. Selon le concept suivi, tout solde négatif du CALT serait éliminé au moyen d'un ajout à la base tarifaire et amorti au taux d'amortissement annuel moyen.

Selon la demande, tout solde du CALT à la fin de 2020, serait récupéré à même les droits du triangle de l'Est. La demande précise également que de 2015 à 2020, TransCanada versera une contribution annuelle de 20 millions de dollars après les impôts aux besoins en produits du réseau principal. La demande ramène en outre le rendement du capital-actions ordinaire (RCA) à 10,1 %, comparativement au RCA de 11,5 % approuvé dans la décision RH-003-2011, et propose une formule incitative qui pourrait faire fluctuer le RCA demandé entre 8,7 % et 11,5 %, selon les produits nets.

La demande sollicite le maintien du pouvoir discrétionnaire conféré à TransCanada par la décision RH-003-2011 à l'égard de l'établissement des planchers de soumission visant les services discrétionnaires. Elle comporte des révisions tarifaires, notamment une disposition de prolongation de cinq ans de la durée des contrats de transport garanti à l'intention des expéditeurs qui souhaitent conserver leur droit de renouvellement si de nouvelles installations totalisant 20 millions de dollars ou plus sont requises. La possibilité de conclure un contrat d'une durée minimale de 15 ans tout au plus pour les expéditeurs qui veulent avoir accès aux nouvelles installations visant à convertir la demande de services à grande distance à des services à courte distance est au nombre des autres révisions. Elle porte enfin sur l'offre de nouveaux services d'équilibrage de la charge et de stockage pendant l'été.

La proposition générale de la demande repose sur un certain nombre d'engagements contractuels de la part des parties au règlement, engagements que l'Office n'a pas le pouvoir de faire appliquer, mais sur lesquels il devrait se fier pour évaluer de manière complète si les droits en résultant sont justes et raisonnables et n'entraînent aucune discrimination injuste. Entre autres, TransCanada construira les installations requises dans le triangle de l'Est, les membres des EZM se sont engagés à continuer de recourir au service à grande distance au moins jusqu'à la fin de 2020 et à ne pas contourner le réseau principal, les parties au règlement ont convenu de se désister des actions réglementaires et civiles intentées et les parties se sont engagées à appuyer les demandes de réglementation présentées par l'une ou l'autre d'entre elles lorsque ces demandes visent l'approbation de nouvelles installations (exception faite du projet Énergie Est).

[1] Dans l'engagement n° 7, TransCanada a fourni des coûts et des droits actualisés, entraînant une légère modification de ces pourcentages.

Chapitre 2

Nouveaux services

2.1 Durée des contrats nécessitant des installations agrandies

Opinion de TransCanada

TransCanada a proposé que les nouvelles demandes de services de transport garanti qui nécessitent l'agrandissement des installations donnent lieu à des contrats d'une durée minimale de 15 ans tout au plus à compter de la date de mise en service des installations agrandies. Cette durée minimale serait précisée dans la méthode d'accès aux services de transport, ainsi que dans les barèmes des droits applicables du tarif. La société a déclaré que l'établissement d'une telle durée minimale dans le cas de nouvelles installations était de plus en plus courant en Amérique du Nord.

Opinion des participants

Aucun participant n'a exprimé de préoccupation au sujet de la durée des contrats nécessitant des installations agrandies.

2.1.1 Opinion de l'Office

Décision

L'Office juge que la disposition proposée est conforme aux normes utilisées dans l'industrie et est raisonnable. Il approuve l'instauration d'une durée d'au plus 15 ans pour les contrats visant des installations agrandies, comme cela est décrit dans la demande.

2.2 Changements visant d'autres services

2.2.1 Droits relatifs aux détournements et aux points de réception auxiliaires

Opinion de TransCanada

Les détournements et les points de réception auxiliaires sont des caractéristiques de certains contrats de transport garanti qui ont la priorité de service sur le transport interruptible. Dans le cas d'un détournement, la commande d'expédition peut être livrée à des points en aval du point de réception indiqué dans le contrat. Une commande livrée à des points de réception auxiliaires est livrée à des points situés entre le point de réception indiqué dans le contrat et les points de livraison. Un droit supplémentaire peut être facturé pour la distance ajoutée si le parcours réel des volumes est plus long que le parcours visé par le contrat. TransCanada a proposé de légers changements à la matrice des points de détournement et de points de réception auxiliaires selon le parcours visé par le contrat et a fait valoir que ces changements sont conformes aux dispositions tarifaires en vigueur.

Opinion des participants

Aucun participant n'a exprimé de préoccupation au sujet des changements apportés aux points de détournement et de PRA.

2.2.2 Modification de zones de livraison de distributeur et nouveaux points de livraison

Opinion de TransCanada

TransCanada a proposé la modification de deux zones de livraison de distributeur (ZLD) et l'établissement de nouveaux points de livraison. La zone de livraison du Centre (ZLC) d'Enbridge serait ainsi modifiée en date du 1er novembre 2015. La station de comptage Parkway-Enbridge serait retirée de la ZLC d'Enbridge et intégrée à une nouvelle ZLD appelée la ZLC Enbridge-Parkway. Aucun autre changement ne serait apporté aux stations de comptage de la ZLC d'Enbridge. La modification faciliterait l'acheminement direct de gaz, depuis des endroits comme Niagara Falls et Chippawa, à la ZLC Enbridge-Parkway. Les expéditeurs titulaires d'un contrat visant la ZLC d'Enbridge participeraient, avant le 1er novembre 2015, à un processus de sélection qui leur permettrait de préciser comment ils souhaitent répartir leurs volumes contractuels entre la ZLC d'Enbridge et la nouvelle ZLC Enbridge-Parkway.

Union a demandé l'approbation réglementaire provinciale pour réaliser son projet de pipeline Burlington-Oakville qu'elle souhaiterait mettre en service le 1er novembre 2016. TransCanada a proposé de modifier la ZLC d'Union à la même date. La ZLC d'Union actuelle comporte cinq stations de comptage, soit Parkway-Union, Bronte, Burlington, Hamilton Gate et Nanticoke. Les trois premières seraient retirées de la ZLC d'Union. Les stations de comptage Bronte et Burlington formeraient une nouvelle ZLD appelée la zone de livraison du Centre-Est (ZLCE) d'Union, alors que la station de comptage Parkway-Union deviendrait un point de livraison autonome appelé Union Parkway Belt. Aucun changement ne serait apporté aux deux autres stations de comptage de la ZLC d'Union, soit Nanticoke et Hamilton. Les expéditeurs titulaires d'un contrat visant la ZLC d'Union participeraient, avant le 1er novembre 2016, à un processus de sélection qui leur permettrait de préciser comment ils souhaitent répartir leurs volumes contractuels entre la ZLC d'Union, la ZLCE d'Union et le point de livraison Union Parkway Belt.

Le point de livraison Union Parkway Belt sert d'interconnexion entre le réseau principal de TransCanada et le réseau de transport d'Union. Il ne fonctionne pas tout à fait comme une station de comptage au service d'un marché au sein d'une ZLD. La création du point de livraison autonome Union Parkway Belt vise à mieux refléter la fonction de celui-ci. Le tableau 2-1 présente la distance et les droits entre les points actuels de réception et de livraison de la ZLC d'Union. Le tableau 2-2 fournit la même information pour les points de réception et de livraison modifiés.

Tableau 2-1 Avant le 1er novembre 2016

Point de réception	Point de livraison	Distance (km)	Droits proposés - 2015-2020
Union Parkway Belt	ZLC d'Union	29,98	0,1536

Tableau 2-2 Après le 1er novembre 2016

Point de réception	Point de livraison	Distance (km)	Droits proposés - 2015-2020
Union Parkway Belt	ZLC d'Union (modifiée)	61,02	0,1778
Union Parkway Belt	ZLCE d'Union	11,52	0,1393
Union Parkway Belt	Union Parkway Belt	0	0,1303

Opinion des participants

Aucun participant n'a exprimé de préoccupation au sujet de la modification des ZLD et des nouveaux points de livraison.

2.2.3 Service de stockage pendant l'été

Opinion de TransCanada

Nouveau service discrétionnaire soumissionnable, le service de stockage pendant l'été proposé par TransCanada permettrait de faciliter l'acheminement de gaz d'Empress jusqu'à des sites de stockage de la zone de livraison du Sud-Ouest (ZLSO) Union et de la ZLSO Enbridge pendant la période estivale. Puisque le service de stockage pendant l'été présenterait de nombreuses caractéristiques similaires à celles du service de transport interruptible, TransCanada a suggéré que le plancher de soumission relatif au nouveau service ne dépasse pas 100 % du droit de transport garanti quotidien correspondant pour le parcours en question. Le service serait offert pendant l'été, à compter de la plus éloignée des deux dates suivantes : le 1er avril 2015 ou six mois après l'approbation de la demande par l'Office, jusqu'au 31 octobre 2020.

Opinion des participants

Aucun participant n'a exprimé de préoccupation au sujet du service de stockage pendant l'été.

2.2.4 Service amélioré d'équilibrage du marché

Opinion de TransCanada

TransCanada a suggéré de créer un service amélioré d'équilibrage du marché afin d'aider les expéditeurs à satisfaire plus facilement aux exigences de leur marché. Ce service consisterait essentiellement à offrir huit créneaux de commande ce jour-là. Le service amélioré d'équilibrage du marché présenterait des caractéristiques similaires à celles du service de transport assorti de stockage, sans toutefois être lié au transport grande distance. Selon TransCanada, le service amélioré d'équilibrage du marché favoriserait l'adaptation au marché, qui est en évolution constante, du fait qu'il permettrait d'avoir accès à des approvisionnements gaziers se trouvant à proximité des marchés intérieurs et des carrefours commerciaux. La société a ainsi proposé que le droit pour ce nouveau service soit égal à 110 % du droit de transport garanti pour le parcours en question.

Opinion des participants

Aucun participant n'a exprimé de préoccupation au sujet du service amélioré d'équilibrage du marché.

2.2.5 Opinion de l'Office

Décision

L'Office juge que les nouveaux services offriront aux expéditeurs des options supplémentaires à des conditions raisonnables. Par conséquent, il approuve les nouveaux services tels qu'ils sont décrits dans la demande.

2.3 Conversion du transport à grande distance au transport à courte distance

Opinion de TransCanada

TransCanada a fait valoir que les expéditeurs du réseau principal qui détiennent un contrat de transport à grande distance auront l'option, en tout temps au cours de la durée de leur contrat, de convertir celui-ci, en tout ou en partie, en un contrat de transport à courte distance jusqu'au même point de livraison.

TransCanada a plaidé que toute perte de produits attribuable à la conversion de contrats de transport à grande distance à des contrats de transport à courte distance ne servirait pas à évaluer la viabilité des installations pipelinières, nouvelles ou supplémentaires, requises pour répondre à la demande découlant de la conversion.

TransCanada a affirmé que la conversion était conditionnelle à ce que, entre le 1er janvier 2015 et le 31 décembre 2020, chaque membre des EZM passe un contrat d'une quantité minimale ne peut pas être inférieure à 265 TJ/jour pour Enbridge, 85 TJ/jour pour Gaz Métro et 85 TJ/jour pour Union.

Le 29 novembre 2013, TransCanada a lancé un appel de soumissions pour la nouvelle capacité (ASNC 2016) de transport garanti sur le réseau principal. Dans cet appel, la société invitait en outre les expéditeurs à lui transmettre leur demande de conversion à des contrats de transport à courte distance prenant effet le 1er novembre 2016 ou dans les meilleurs délais par la suite. L'ASNC 2016 a pris fin le 15 janvier 2014.

TransCanada a expliqué qu'à l'issue de l'ASNC 2016, elle avait reçu des demandes de conversion de contrats de transport à grande distance à courte distance totalisant 68 TJ/jour de gaz sur le volume total admissible de 1 229 TJ/jour. La société a par la suite conclu avec les expéditeurs des ententes préalables totalisant 63 TJ/jour relativement à la conversion de contrats de transport à grande distance à des contrats de transport à courte distance. Elle a rappelé qu'un volume de 1 035 TJ/jour demeurait admissible à la conversion dans le cadre d'un appel de soumissions futur.

TransCanada a en outre signalé que, faute d'un mécanisme de conversion, un expéditeur souhaitant passer à un contrat de transport à courte distance pourrait toujours conclure un contrat de transport à courte distance après avoir laissé expirer son contrat de transport à grande

distance. La société est consciente que, dans les cas où de nouvelles installations sont nécessaires pour assurer le nouveau service à courte distance, la date de mise en service des nouvelles installations est incertaine, tout comme celle d'entrée en vigueur du nouveau contrat. Pour tenir compte de l'incertitude, elle offrirait aux expéditeurs le choix entre conclure un contrat à grande distance jusqu'à la date de mise en oeuvre prévue du contrat à courte distance, et courir le risque de ne pas avoir accès à une capacité de transport garanti si cette date est reportée, ou conclure un contrat de transport à grande distance dont la durée s'étendrait au-delà de la date de mise en oeuvre du nouveau contrat de transport à courte distance, moyennant un supplément. Il est par ailleurs possible que la capacité soit insuffisante sur le marché de destination pour soutenir les contrats de transport à courte distance et à grande distance exigeant des installations supplémentaires au même moment, pendant une période très brève. Le mécanisme de conversion permet de passer des contrats de transport à grande distance aux contrats de transport à courte distance à la date de mise en service des nouvelles installations, ce qui procure aux expéditeurs de la certitude en ce qui concerne la mise en oeuvre du service à courte distance.

Opinion des participants

L'Alberta NorthEast Gas, Limitée (ANE) s'est opposée à la proposition de TransCanada de convertir les contrats de transport à grande distance en des contrats de transport à courte distance. Selon la société, il vaudrait mieux envisager une transition ordonnée pour la conversion des contrats. Elle a ajouté qu'il n'était pas nécessaire d'augmenter les droits avant que les actuels expéditeurs à grande distance se voient offrir une occasion raisonnable de convertir leur contrat au service à courte distance. À son avis, TransCanada devrait plutôt opter pour une transition ordonnée prévoyant, par exemple, la conversion de 20 % des contrats plutôt que de la totalité des contrats et conserver un nombre suffisant de contrats de transport à grande distance pour atténuer les répercussions sur les droits.

L'ANE a plus particulièrement recommandé que les expéditeurs à grande distance aient la possibilité de convertir au transport à courte distance un maximum de 20 % de leurs volumes grande distance par année les 1er novembre 2016, 2017 et 2018. Les volumes restants (40 %) pourraient être convertis si TransCanada changeait la vocation de certains actifs et si suffisamment d'avantages nets permettaient de contrebalancer l'incidence des conversions supplémentaires sur les produits. L'ANE a soutenu qu'une telle approche ferait en sorte que la conversion ait lieu à un rythme raisonnable, qui permettrait aux expéditeurs ayant opté pour la conversion d'obtenir des avantages mesurables et assurerait le maintien des droits à un niveau approprié.

Réplique de TransCanada

TransCanada a répliqué que l'approche graduelle préconisée par l'ANE pour la conversion des contrats de transport à grande distance en contrats à courte distance devrait être rejetée parce qu'elle ne permettrait pas de répondre à la demande accrue de transport à courte distance. La société estime que la mise en oeuvre de la proposition de l'ANE aurait une incidence négative sur les conditions relatives aux droits et au tarif qui sont décrites dans le règlement et compromettrait les engagements pris par les EZM.

2.3.1 Opinion de l'Office

Décision

L'Office accepte la proposition de conversion des contrats de transport à grande distance en contrats de transport à courte distance de TransCanada, telle qu'elle est décrite dans la demande. À son avis, la proposition de conversion annuelle de 20 % n'est ni réalisable ni juste comme modèle de conversion.

Chapitre 3

Dispositions de renouvellement des contrats

3.1 Disposition de prolongation

Opinion de TransCanada

TransCanada a proposé que, si elle déterminait que des installations supplémentaires dont le coût dépasse 20 millions de dollars sont nécessaires, elle en aviserait tous les expéditeurs ayant un contrat de transport garanti qui, selon elle, pourraient être touchés par la conception des installations de l'agrandissement. Les expéditeurs disposeraient de 60 jours pour prolonger la durée de leur contrat relativement à la totalité ou à une partie de leurs volumes admissibles, de sorte que la nouvelle date d'expiration de leur contrat serait fixée à au moins cinq ans après la date de mise en service prévue des installations. Ils conserveraient en outre leur droit de renouvellement. Les expéditeurs choisissant de ne pas prolonger la durée de leur contrat dans les 60 jours verraient celui-ci expirer à la date prévue. TransCanada a expliqué que la durée minimale de la prolongation exigée des expéditeurs actuels dans la zone des installations de l'agrandissement visait à obtenir de ces derniers l'engagement minimum à l'égard du réseau dont elle a besoin pour rationaliser les nouvelles infrastructures et pour entreprendre les travaux nécessaires.

Dans sa réponse à des demandes de renseignements, TransCanada a révélé que la disposition de prolongation serait utilisée dans le cas de deux projets : le projet d'agrandissement du réseau principal 2016, plus précisément tous les contrats dont le point de départ est St. Clair, Dawn, Niagara, Chippawa, Kirkwall ou Parkway et dont le point de livraison se trouve à l'est de Maple, ainsi que le projet d'agrandissement du réseau principal Est, soit tous les contrats dont le point de livraison est Cornwall, East Hereford, la ZLE d'Enbridge, la ZLE de GMIT, Iroquois, la ZLE de KPUC, Napierville, Philipsburg et la ZLE d'Union, sauf ceux dont le point de réception est Iroquois.

Opinion des participants

L'ANE a allégué que le recours à la disposition de prolongation proposée par TransCanada était susceptible d'entraîner, pour le demandeur, des produits annuels pouvant dépasser de 100 fois ou plus l'incidence sur les besoins en produits de l'agrandissement de 20 millions de dollars et présenter une valeur nette actualisée d'un agrandissement sur cinq ans pouvant atteindre 1,0 milliard de dollars ou plus. À son avis, la proposition de TransCanada ne permet pas d'établir un lien entre l'envergure d'un projet et l'incidence du débit de service ou des produits sur les expéditeurs qui seraient tenus de prolonger la durée de leur contrat. La société a souligné que TransCanada n'avait pas l'intention, avant d'aviser les clients, de solliciter l'approbation de l'Office en ce qui concerne les contrats qui seraient visés par la disposition de prolongation.

Pour gérer les risques liés à leur portefeuille, les expéditeurs de l'ANE doivent pouvoir compter sur un processus de renouvellement qui est ordonné; aussi les dispositions de renouvellement sont-elles un élément essentiel du transport garanti au tarif de recours. Si TransCanada transmettait son avis de prolongation de deux à quatre ans avant la date de mise en service d'un projet et si les expéditeurs étaient tenus de prolonger leur contrat de service pour une période minimale de cinq ans après la date

prévue pour la mise en service du projet, la prolongation pourrait durer de sept à neuf ans. Les expéditeurs devant prendre une décision de renouvellement à l'avance perdraient presque toute leur capacité d'envisager des options de rechange à un renouvellement susceptible de prolonger leur contrat de neuf ans à compter de la date de signature.

L'ANE a affirmé que la proposition de TransCanada forcerait ses expéditeurs à renouveler leur contrat pour une période beaucoup trop longue et ferait ainsi courir aux expéditeurs les risques liés à l'exploitation d'un pipeline. En outre, les répercussions sur les expéditeurs tenus de prolonger leur contrat aussi longtemps à l'avance pourraient entraîner une baisse d'utilisation du réseau principal et, par conséquent, une perte de produits nets pour TransCanada, au détriment d'autres expéditeurs du SG.

L'ANE a soutenu que la demande visait à incorporer aux contrats une disposition similaire à l'option de renouvellement hâtif de longue durée (ORHLD), qui a été rejetée dans la décision RH-001-2013. Au cours de cette instance, l'ANE avait proposé de faire passer le délai d'avis de renouvellement d'un contrat de service garanti de six mois à deux ans, afin d'aider TransCanada dans sa planification relative au réseau. Elle est d'accord avec le raisonnement de l'Office selon lequel il faudrait prolonger substantiellement le délai d'avis de renouvellement pour le faire passer de six mois à deux ans, mais maintenir la période de renouvellement minimale à un an, comme le précise la décision RH-001-2013. Grâce aux changements, TransCanada serait avisée bien à l'avance du renouvellement des contrats, plutôt que six mois à l'avance comme c'était auparavant le cas.

Selon l'ANE, dans la décision en question, l'Office a formulé des préoccupations bien précises sur les dispositions d'application générale concernant le renouvellement et signalé que TransCanada devrait plutôt proposer de telles dispositions dans le cas de projets particuliers, si elle le croit nécessaire. L'Office a par ailleurs traité spécifiquement, dans cette décision, du cas du projet du réseau principal Est dans le contexte du projet Énergie Est. Les observations exprimées par l'Office au sujet de ces dispositions concernant le renouvellement pour rejeter l'ORHLD proposée par TransCanada sont aussi pertinentes dans le contexte de la proposition aux présentes, qui comporte les mêmes lacunes et devrait par conséquent être rejetée.

Réplique de TransCanada

TransCanada a répliqué aux préoccupations de l'ANE que la disposition relative à la prolongation de la durée du contrat comporte des critères clairs et transparents, notamment un seuil dictant le recours à la disposition, une durée de contrat minimale de cinq ans pour conserver les droits de renouvellement et une période d'option de 60 jours. La société a allégué que la codification de ces critères transparents répond aux préoccupations exprimées par les parties prenantes à l'égard de l'ORHLD.

Selon elle, l'intérêt public canadien est le mieux servi lorsque l'aménagement rationnel de l'infrastructure du réseau principal est assuré au profit de ceux qui se sont engagés à continuer à compter sur ce réseau à long terme, par exemple les EZM. Elle a ajouté qu'en ce qui concerne la disposition de prolongation de la durée des contrats, l'intérêt du réseau principal et des expéditeurs à long terme l'emportait largement sur l'intérêt particulier de l'ANE.

3.2 Opinion de l'Office

L'Office constate que TransCanada fait des efforts pour gérer le réseau principal et répondre aux demandes des expéditeurs qui souhaitent conclure davantage de contrats de transport à courte distance afin d'avoir accès au carrefour Dawn ainsi qu'aux nouveaux approvisionnements provenant des formations Marcellus et Utica. La transition au régime proposé susciterait une grande incertitude et exigerait la construction de nouvelles installations. L'Office estime que si TransCanada dispose de plus amples renseignements, elle sera plus en mesure d'effectuer une transition en douceur et d'aménager une infrastructure moins redondante dont on pourrait avoir besoin dès les premières années d'exploitation si les expéditeurs actuels devaient délaisser le réseau principal. Le triangle de l'Est est très achalandé et la demande de capacité est supérieure à la capacité de l'infrastructure. Dans ces circonstances, il est efficient d'un point de vue économique d'offrir une souscription aux clients pour qui la capacité a la plus grande valeur. Pour ces raisons, l'Office approuve la disposition de prolongation de la durée que TransCanada a proposée.

L'Office est conscient que TransCanada est susceptible de transmettre des avis de prolongation relativement à un ou plusieurs projets proposés à l'égard du réseau principal, peu après l'entrée en vigueur de la disposition. Il reconnaît que 60 jours représentent une période relativement courte pour prendre une décision quant à la prolongation d'un contrat dont la durée pourrait s'accroître de plusieurs années. Aussi l'Office s'attend-il à ce que TransCanada accorde davantage plus de temps qu'une période de 60 jours, chaque fois que cela sera possible. Les expéditeurs qui ont besoin de plus de 60 jours pour prendre de telles décisions devront amorcer leur processus décisionnel avant de recevoir l'avis relatif à la prolongation de la durée du contrat. Par conséquent, l'Office a décidé que la disposition de prolongation entrera en vigueur le 30 mars 2015. Si TransCanada transmettait un avis relatif à la prolongation d'un contrat le même jour, les expéditeurs seraient tenus de prendre une décision et de la communiquer à la société avant la fin de mai 2015. En pareil cas, les expéditeurs disposeraient de cinq mois pour mûrir leur décision. L'Office juge ce délai raisonnable. Il appuie de manière générale le fait que TransCanada précise le plus tôt possible aux expéditeurs les trajets qui seront visés par la disposition de prolongation dans un avenir rapproché.

Bien que l'Office approuve aux présentes la disposition générale, tout comité d'audience futur chargé d'examiner un projet particulier disposera d'un pouvoir discrétionnaire absolu relativement à la détermination de droits justes et raisonnables et évaluera les modalités de services énoncées dans le tarif dans le contexte du projet particulier. Parce que TransCanada a expressément demandé que les questions relatives au projet Énergie Est ne soient pas examinées dans le cadre de la présente instance, l'Office s'attend à ce que la question du traitement des installations gazières de remplacement visées par le projet Énergie Est fasse l'objet d'un examen exhaustif de l'Office au moment opportun.

Décision

L'Office approuve la disposition de prolongation de la durée que TransCanada a proposée, qui prendra effet le 30 mars 2015.

Chapitre 4

Tarification des services discrétionnaires

4.1 Latitude en matière de tarification

Opinion de TransCanada

TransCanada a demandé que soit maintenue la latitude en matière de tarification instaurée dans la décision RH-003-2011 en précisant que sa demande supposait que ce serait le cas.

TransCanada a affirmé que les facteurs qui ont incité l'Office à mettre en place ce mécanisme dans la décision RH-003-2011 sont toujours présents, d'où la nécessité de le maintenir. Sinon, selon la société, les expéditeurs reviendront à leurs pratiques contractuelles antérieures, à savoir satisfaire leurs besoins de service garanti en se prévalant du TI et du SG-CT et ne payer qu'une fraction des coûts annuels liés à la capacité du réseau principal.

Selon TransCanada, le pouvoir discrétionnaire dont elle dispose a donné les résultats escomptés, puisque les expéditeurs qui doivent avoir un accès garanti au réseau principal sont revenus au service garanti. Durant les six mois qui ont précédé la mise en œuvre de la décision RH-003-2011, les contrats de service garanti sur le réseau principal ont totalisé environ 4 900 TJ/jour, dont quelque 1 100 TJ/jour souscrits par des contrats à grande distance. À la fin du mois de mars 2014, les contrats de service garanti sur le réseau principal totalisaient 7 800 TJ/jour, dont plus de 3 500 TJ/jour en contrats à grande distance.

TransCanada a maintenu qu'à la suite de la décision, les volumes de TI avaient baissé – comme il fallait s'y attendre avec l'élimination du MAR, le 1er juillet 2013 –, mais que la quantité de gaz transportée en recourant au TI et au SG-CT augmentait sans cesse depuis. Ces résultats, explique la société, montrent que ces services continuent de proposer au marché une solution de rechange concurrentielle.

TransCanada a affirmé qu'elle avait été sensible aux signaux en matière de prix du marché et que les droits du TI et du SG-CT avaient fluctué. Dans les périodes où la valeur de la capacité était à la hausse, elle a vendu le TI et le SG-CT à des prix supérieurs au droit du service garanti. À d'autres moments, elle a pu saisir des occasions qui s'offraient pour les services discrétionnaires en réduisant le plancher de soumission du TI sous le droit applicable au service garanti.

TransCanada a indiqué que, pour le service SG-CT, les planchers demandés entre le 1er juillet 2013 et le 31 mars 2014 se situaient entre 100 % et 4 000 % du droit du service garanti. La durée des contrats pour les ventes de SG-CT variait de 7 à 212 jours et les droits fluctuaient de 100 % à 3 300 % du droit du service garanti, avec une moyenne pondérée en fonction du volume de 210 %. Environ 60 % de la capacité pour le SG-CT avaient été souscrits à des prix plus élevés que le plancher de soumission, et approximativement 23 % des ventes de SG-CT avaient été conclues à plus de 200 % des droits du service garanti. En général, les droits plus élevés du SG-CT par rapport au service garanti portaient sur des contrats de plus courte durée et des parcours moins longs.

Dans le cas du TI, les planchers de soumission établis du 1er juillet 2013 au 31 mars 2014 se situaient dans une fourchette de 15 % à 5 500 % du droit du service garanti. Les ventes

quotidiennes de TI durant la période en question se sont chiffrées, en moyenne, à 280 TJ/jour et ont excédé 465 TJ/jour durant l'hiver, soit de novembre 2013 à mars 2014. Elles ont atteint un sommet d'environ 2 200 TJ/jour le 27 janvier 2014. Les ventes de TI couvraient une plage de planchers de soumission (de 15 % à 5 500 % du service garanti); la moyenne pondérée en fonction du volume ayant été de 543 %. Environ 22 % des ventes de TI ont été conclues à un prix inférieur au droit du service garanti et 21 % des ventes l'ont été à un prix égal ou supérieur à 500 % de celui-ci. Quelque 18 % ont été conclues à un prix supérieur au plancher de soumission demandé.

TransCanada a fait valoir que les résultats obtenus confirment, dans l'ensemble, qu'elle est parvenue à maintenir la valeur du service garanti et à optimiser ses produits. Selon elle, le fait que les expéditeurs soumissionnent à des prix allant jusqu'à 3 300 % du droit du service garanti pour le SG-CT et jusqu'à 5 500 % pour le TI démontre que l'imposition d'un plafond au plancher de soumission nuirait inutilement à sa capacité de générer des produits. De plus, un tel plafond réduirait les incitatifs recherchés par la décision RH-003-2011 pour amener les expéditeurs qui doivent avoir un accès garanti au réseau principal pendant toute l'année à payer la totalité des coûts annuels liés à cette capacité.

TransCanada a indiqué que les expéditeurs du réseau principal ont profité et continueront de profiter de la latitude qui lui est accordée en matière de tarification, puisque l'essentiel des produits nets supplémentaires sera porté à leur crédit.

TransCanada a ajouté le prix qu'elle peut obtenir pour le TI et le SG-CT a été et continuera d'être limité par le marché secondaire. À son avis, le fait que les contrats de service garanti à grande distance aient plus que triplé depuis la prise d'effet de la décision RH-003-2011 a augmenté la capacité de transport pouvant être revendue sur ce marché. Elle a affirmé que ses ventes de TI étaient aussi limitées par les expéditeurs qui ont recours aux détournements. Même si les droits de transport ont surpassé les planchers de soumission du TI à de nombreuses reprises durant l'hiver 2013-2014, les expéditeurs n'ont que rarement soumissionné pour ce service vers les marchés de l'Est, parce que leurs tentatives auraient été infructueuses.

TransCanada a fait valoir que sa demande maintiendrait, et augmenterait même, la disponibilité de TI comme substitut aux services discrétionnaires parce qu'elle s'engagerait à investir dans de nouvelles installations. Le demandeur a déclaré que la latitude en matière de tarification devrait être conservée sur tous les parcours, y compris ceux où il n'y a pas de service garanti. Sur ces parcours, un expéditeur peut demander l'instauration d'un tel service. La société a insisté sur le fait que les expéditeurs qui doivent avoir un accès garanti au réseau ne devraient pas compter sur la disponibilité de TI et devraient plutôt prendre les moyens, à l'avance, pour répondre à leurs besoins supplémentaires de service de transport garanti.

TransCanada a énuméré plusieurs solutions de rechange au TI et au TG-CT sur le marché secondaire, notamment l'achat d'une capacité garantie ou discrétionnaire, y compris des droits de détournement, auprès d'un expéditeur actuel; la souscription de capacité par l'attribution temporaire ou permanente auprès d'un expéditeur actuel; l'achat de gaz à un point donné par l'entremise d'un courtier; la souscription du service auprès d'une société de distribution locale (SDL) quand il y en a une sur le territoire; et l'achat de gaz à un point donné directement à la bourse, par exemple NGX ou ICE.

TransCanada a insisté sur le fait que les contrats de service garanti et les produits divers discrétionnaires (PDD) intégrés aux droits proposés pour la période de 2015 à 2020 reposent sur

le maintien de la latitude en matière de tarification. Sans elle, les produits qu'elle s'attend de tirer des droits proposés chuteraient bien en dessous des besoins en produits du réseau principal.

TransCanada a également affirmé que le pouvoir discrétionnaire en matière de tarification, les expéditeurs recommenceraient à satisfaire leurs besoins de service garanti avec les services discrétionnaires, en dépit de la prolongation proposée. En premier lieu, cette disposition ne s'appliquerait que dans les cas où de nouvelles installations sont requises. Elle ne servirait donc pas d'incitatif aux expéditeurs si aucune nouvelle installation n'est prévue ou sur des parcours précis, où aucune nouvelle installation n'est nécessaire. En second lieu, un expéditeur qui déciderait de ne pas prolonger de son contrat pour une durée de cinq ans, mais dont le contrat prend fin après la mise en service de nouvelles installations, pourrait revenir au TI et au SG-CT au terme de son contrat de service garanti. De plus, les expéditeurs qui ont signé des contrats de service garanti de cinq ans peuvent revenir aux services discrétionnaires une fois ce contrat échu.

Opinion des participants

ANE

L'ANE est en faveur du maintien de la latitude en matière de tarification, à condition que le tarif de recours au service garanti soit accessible. Grâce ce pouvoir, selon elle, il y a eu une augmentation des contrats de service garanti et les produits tirés du TI et du SG-CT ont été intéressants. De plus, la hausse des volumes de service garanti souscrits a aidé à stabiliser les produits du réseau principal, atténué la pression à la hausse sur les droits et assuré à TransCanada le recouvrement d'une plus grande proportion des coûts auprès des utilisateurs de son réseau.

L'ANE a toutefois indiqué qu'elle craignait que TransCanada ait tiré d'énormes avantages des produits supplémentaires qui ont découlé de l'exercice de sa latitude en matière de tarification des services discrétionnaires, par exemple des incitatifs, et en proposant parallèlement d'attendre après 2020 pour faire profiter les expéditeurs des avantages émanant des produits excédentaires. La société a déclaré qu'il était essentiel que les expéditeurs profitent de l'augmentation des produits accumulés dans le CASD en éliminant le solde de ce dernier et celui du CALT et en réduisant la base tarifaire.

BP Canada Energy Group ULC (BP))

BP a affirmé que la demande réduirait le risque commercial de TransCanada par rapport à celui découlant de la décision RH-003-2011 de l'Office. Selon elle, la proposition diminue le risque d'utilisation, qui passe surtout aux membres des EZM, de sorte que le réseau principal redeviendra un gazoduc basé sur le coût du service. Pour BP, donc, TransCanada n'aura plus à justifier la façon dont elle se prévaut de sa latitude en matière de tarification et ni l'incidence de celle-ci sur ses produits. BP a résumé en disant que ce changement dans la répartition du risque entre TransCanada et les membres des EZM rendait nécessaire un nouvel examen de l'Office de la pertinence d'une latitude absolue en matière de tarification.

BP a soutenu que TransCanada devrait offrir, en tout temps, toute la capacité disponible sur le réseau principal pour que les expéditeurs puissent gérer raisonnablement les risques associés à la tarification discrétionnaire. Elle s'est inquiétée du fait qu'il n'y ait rien en ce moment dans le tarif qui oblige TransCanada à faire cela. À défaut d'offrir toute la capacité de service garanti à

ces conditions, il ne peut y avoir de contrôle sur le plancher de soumission de la capacité disponible pour les services discrétionnaires.

Association canadienne des producteurs pétroliers (ACPP)

L'ACPP n'est pas en faveur du maintien d'une latitude illimitée en matière de tarification pour le SG-CT et le TI. Selon elle, cela n'est pas dans l'intérêt public, car son maintien ne se traduirait pas par des droits discrétionnaires économiquement efficients ni des droits permettant rationnellement aux expéditeurs d'utiliser de la meilleure façon possible le réseau principal. Elle juge que l'exercice sans contrainte de ce pouvoir par TransCanada a produit, et continuera de produire, des droits inefficients et perturbateurs.

L'ACPP a fait valoir que l'augmentation des contrats de service garanti et la hausse plus élevée que prévu des PDD de TransCanada depuis la mise en œuvre de la décision RH-003-2011 ne se sont pas faits sans heurts pour les expéditeurs du réseau principal et les participants du marché du gaz naturel en Amérique du Nord À son avis, l'attitude de TransCanada à l'égard de la tarification discrétionnaire n'a pas été économiquement efficiente, parce qu'elle a créé des entraves inutiles qui ont eu comme effet d'inculquer une action directrice sur les prix. Selon l'ACPP, il ressort des données sur les prix présentées par M. Orans que ce ne sont plus les forces du marché qui fixent le prix NIT du gaz, mais les actions de TransCanada. L'ACPP juge que ce contrôle est inapproprié.

S'exprimant pour l'ACPP, M. Orans a soutenu que TransCanada avait haussé les planchers de soumission sur le parcours d'Empress à Emerson de 1,00 $/GJ à 2,50 $/GJ de juillet à septembre 2013. Selon M. Orans, à mesure que les coûts de transport du gaz entre ces deux marchés augmentaient, l'écart de prix entre ces points faisait de même. Dans son témoignage, M. Orans a expliqué que les écarts de prix entre Empress et Emerson avaient eu d'énormes répercussions sur les prix du gaz au carrefour NIT, qui ont chuté d'environ 3,50 $/GJ à 2,00 $/GJ durant la période en question. L'ACPP a soutenu que, du 1er juillet au 1er octobre 2013, les débits ont atteint leur plus bas niveau des cinq dernières années pour le gaz quittant le carrefour Empress sur le réseau principal. Cette situation a été observée malgré le fait que le nombre de contrats de service garanti ait atteint des sommets depuis 2010.

M. Orans a déclaré que les liens étroits observés entre les prix au comptant dans les divers carrefours d'échange en Amérique du Nord depuis cinq ans contrastent vivement avec ceux constatés depuis la mise en œuvre de la décision RH-003-2011, en particulier de juillet à septembre 2013. Historiquement, il existe une corrélation presque parfaite entre le marché NIT et de nombreux carrefours répartis à la grandeur des États-Unis, mais ces liens se sont rompus durant la période mentionnée Selon M. Orans, quand des marchés se dissocient de la sorte, cela dénote généralement un manque de capacité pipelinière entre eux. Or, dans le cas de l'écart entre les prix NIT et ceux pratiqués sur les marchés nord-américains de juillet à septembre 2013, cette pénurie n'était pas d'ordre matériel. Selon M. Orans, elle était imposée par la façon dont TransCanada établissait les droits pour les services à court terme. Le réseau principal avait la capacité nécessaire pour transporter plus de gaz provenant du BSOC vers les marchés de l'Est, mais TransCanada a haussé les planchers de soumission du SG-CT et du TI à de tels niveaux que cela s'est traduit par une réduction des volumes transportés en recourant à ces services. Les prix aux carrefours NIT et Dawn, qui étaient demeurés en corrélation presque parfaite du

1er janvier 2008 au 30 juin 2013 (r=0,99), ont donc été presque complètement dissociés entre le 1er juillet et le 30 septembre 2013 (r=0,34).

M. Orans a déclaré que les planchers de soumission élevés pour les services à court terme n'ont pas favorisé une utilisation efficiente du réseau principal. Selon lui, une société pipelinière encourage le transport économiquement efficient en offrant le TI à un prix qui se situe entre son coût variable et la valeur du transport dans un marché concurrentiel. Quand elle fixe les prix à court terme des services de transport à des niveaux qui créent des entraves à des débits efficients, elle pratique une forme de rétention économique M. Orans a affirmé que, de juillet à septembre 2013, c'est effectivement de cette façon que TransCanada a agi à l'égard des services à court terme, prétendument dans le but de forcer les expéditeurs à souscrire une capacité par des contrats de service garanti qu'ils auraient normalement pu obtenir grâce au SG-CT et au TI. L'ACPP a résumé en déclarant que les prix élevés exigés pour les services discrétionnaires n'avaient généré aucun produit supplémentaire qui aurait permis à TransCanada de recouvrer ses frais auprès de ceux qui utilisent le réseau pour des opérations à court terme, car une fois atteint un certain seuil, il n'y a pas de transaction. Par conséquent, les éventuelles retombées découlant d'une plus grande utilisation et d'un nombre de transactions accru sont perdues.

M. Orans a expliqué que d'octobre à décembre 2013, TransCanada a continué à fixer des planchers de soumission élevés, mais que l'écart de prix entre Empress et Emerson a fondu. Il a attribué ce phénomène à l'augmentation du nombre de contrats de SG-NR, qui aurait, selon lui, haussé la capacité d'absorption du marché secondaire pour le transport de gaz sur le réseau principal. Durant la période en question, l'activité sur le marché secondaire semblait favoriser une utilisation plus efficiente de la capacité du réseau principal. Néanmoins, d'après M. Orans, TransCanada a été très lente à réagir à ce changement dans la dynamique du marché, parce que pendant près de deux mois, les planchers de soumission ont surpassé la valeur marchande du service de transport. Pour M. Orans, la lenteur de TransCanada à réagir au changement qui s'opérait sur le marché durant cette période disqualifie probablement celle-ci de toute occasion de générer des produits supplémentaires.

De janvier à mars 2014, les planchers de soumission du TI et du SG-CT de TransCanada se sont situés nettement au-dessus des seuils observés de juillet à décembre 2013. Durant la période en question, c'est-à-dire de janvier à mars 2014, la presque totalité des États-Unis et du Canada enregistrait des froids records qui ont fait grimper les prix du gaz à des niveaux extrêmes dans plusieurs carrefours commerciaux importants de l'est des deux pays. Selon M. Orans, la hausse marquée des planchers de soumission pour les services discrétionnaires de TransCanada entre janvier et mars 2014 ressemblait à une tentative pour maximiser ses produits en tirant des rentes économiques. M. Orans a aussi indiqué qu'à ce moment, les pratiques de TransCanada pour fixer les prix ne favorisaient pas une utilisation efficiente du réseau principal. Selon lui, sans même tenir compte du fait que TransCanada, par sa tarification, tentait de choisir des planchers de soumission alignés sur la valeur du transport, il était évident que le réseau principal n'était pas utilisé à sa pleine capacité pour transporter le gaz de l'Alberta vers les marchés de l'Est. Certains jours, les planchers de soumission étaient supérieurs aux écarts de prix. Pour M. Orans, les pratiques de TransCanada en matière de tarification ont contribué aux prix extrêmes enregistrés sur les marchés de l'Est, parce qu'on aurait pu utiliser la capacité disponible pour réduire les prix sur les marchés en aval.

En réponse aux commentaires de TransCanada, qui soutenait que les thèses défendues par Centra et l'ACPP sur la latitude en matière de tarification et ses répercussions sur les prix des produits de base étaient contradictoires, l'ACPP a indiqué qu'elles ne sont aucunement incompatibles et qu'elles présentent seulement les observations de deux parties qui s'intéressent à des points différents dans le temps. Les observations faites au moment où les prix étaient bas (par l'ACPP) et hauts (par Centra) sont fidèles à la thèse de l'ACPP pour qui la latitude en matière de tarification a eu des effets inattendus.

L'ACPP a soutenu que le marché secondaire n'impose aucune limite à TransCanada pour ce qui est de fixer les droits des services discrétionnaires, parce qu'il a une faible capacité d'absorption et qu'il est inexistant quand les expéditeurs utilisant le service garanti se prévalent de toute la capacité prévue dans leurs contrats.

M. Orans a fait valoir que le marché secondaire avait limité la capacité de TransCanada de proposer des planchers de soumission élevés (ou limiter leur impact) dans certaines circonstances, mais qu'il avait, en d'autres occasions, été essentiellement impuissant à protéger le marché des prix élevés exigés pour les services discrétionnaires. Il a ajouté que la capacité d'absorption du marché secondaire et son pouvoir pour contrer la tarification monopolistique de TransCanada étaient liés aux conditions prévalant sur le marché L'ACPP a expliqué que, lorsque la demande de transport a excédé la capacité prévue dans les contrats de service garanti, le marché secondaire n'a pas pu concurrencer efficacement TransCanada pour la tarification des services discrétionnaires, car cette dernière était la seule à offrir un service de transport supplémentaire pour satisfaire la demande. À l'opposé, quand la capacité prévue dans les contrats de service garanti a excédé la demande, le marché secondaire a été en mesure de concurrencer efficacement TransCanada dans l'établissement des droits des services discrétionnaires. En bref, les témoins de l'ACPP ont affirmé que les expéditeurs qui signent des contrats de service garanti le font pour des raisons économiques et que, lorsqu'il y a une hausse de la demande et une capacité de transport limitée sur le marché, ils utilisent cette capacité à leurs fins propres et ne la revendent pas sur le marché secondaire. L'ACPP a soutenu que TransCanada a eu, en réalité, tout le loisir d'établir les prix des services discrétionnaires de juillet à septembre 2013 et de janvier à mars 2014.

L'ACPP a affirmé que, puisque TransCanada peut fixer les droits des services discrétionnaires sur chaque parcours de façon indépendante, il lui est loisible d'établir le prix de certains parcours « hors marché » et celui d'autres parcours de façon économique. Depuis l'instauration de la latitude en matière de tarification, TransCanada a établi les prix à certains points d'exportation à un niveau inférieur à d'autres points d'exportation et à d'autres zones de livraison. La conséquence a été que la capacité du réseau a été intensément employée sur certains parcours et presque totalement inutilisée sur de nombreux autres. Selon l'ACPP, TransCanada ne devrait pas avoir la possibilité de jouer le rôle de gendarme sur son réseau, parce qu'il est inapproprié qu'elle puisse acheminer le gaz vers certains marchés ou ses sociétés affiliées.

De façon générale, l'ACPP a soutenu que, si l'Office établit des droits qui ont la double fonction de favoriser l'efficience économique et de répartir le recouvrement des coûts, on n'a pas à s'en faire pour les prix des produits de base sur le marché et les rentrées nettes au carrefour NIT. Par contre, quand un mécanisme de tarification empêche la conclusion de transactions par ailleurs économiques, il échoue à promouvoir l'efficience économique, et cela n'est pas dans l'intérêt public. L'ACPP a insisté sur le fait que le but de TransCanada est d'optimiser les produits sur le réseau principal, quitte à empêcher que des opérations qui seraient avantageuses sur le plan

économique aient lieu. Le principe de l'efficience économique dans l'établissement des droits devrait être au cœur des délibérations de l'Office sur la demande de TransCanada.

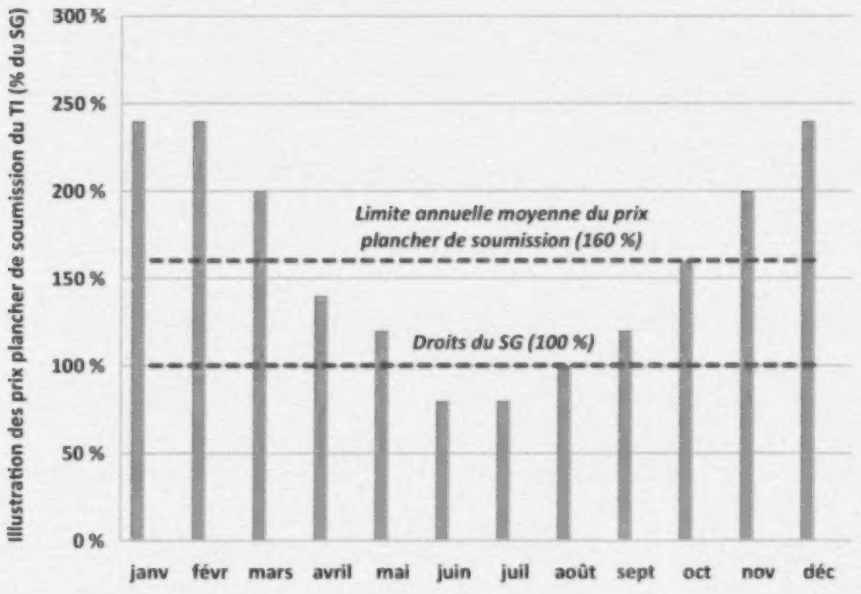
L'ACPP a fait remarquer que, si le fait de forcer des parties à prendre des décisions et créer de l'incertitude sur le marché peut encourager les expéditeurs à souscrire le service garanti, ces pratiques nuisent par ailleurs au marché. Elle a indiqué que le TI élimine la molécule de gaz marginale sur laquelle les prix sur le marché NIT sont fixés. Le réseau principal étant le gazoduc marginal qui part du BSOC, l'ACPP a allégué que TransCanada était dans une position qui lui permettait d'influer sur le prix NIT.

M. Orans a indiqué qu'une baisse des prix au carrefour NIT d'environ 1 $ le gigajoule occasionnait une perte de produits d'un million de dollars par million de gigajoules pour les producteurs de gaz naturel sur le marché NIT. La perte immédiate de produits pour les producteurs de gaz (et les redevances et taxes correspondantes pour l'État), combinée à l'incertitude et à la volatilité plus grandes relatives aux prix de valorisation accroissent le risque lié au rendement sur le capital des producteurs et nuisent aux investissements à long terme.

MM. Thorn et Cusson, témoins de l'ACPP, ont déclaré que, même si les programmes de couverture ou la souscription de contrats de service garanti sur le réseau principal constituaient des options pour les producteurs du BSOC afin d'atténuer la volatilité des prix NIT, elles ne sont ni simples, ni pratiques, ni économiques pour l'ensemble des producteurs, en particulier les membres de l'ACPP de plus petite taille.

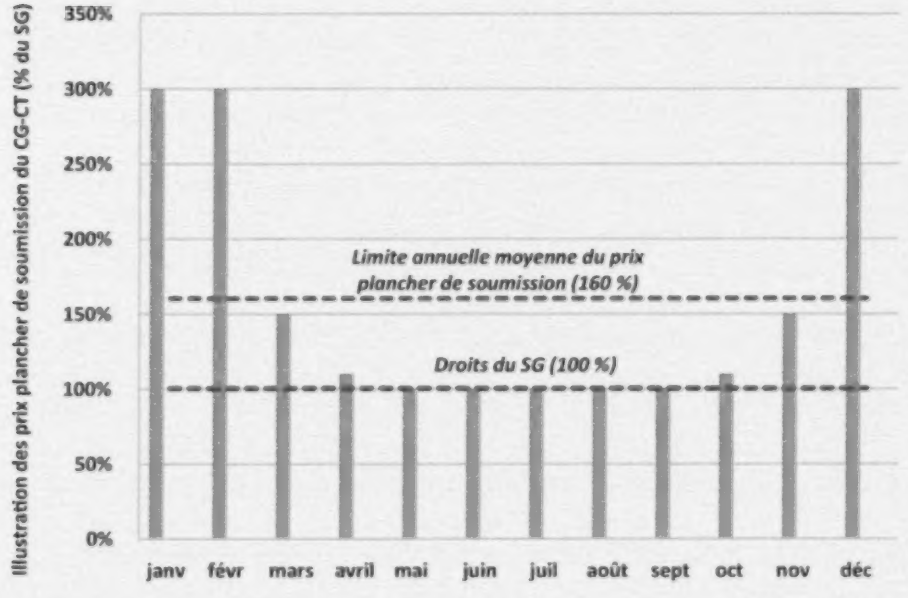
L'ACPP a recommandé que l'Office impose un plafond aux planchers de soumission du TI, de sorte que, sur une année, le maximum moyen pour chaque parcours n'excède pas 160 % du droit du service garanti (voir figure 4-1). Avec ce modèle, TransCanada aurait jusqu'au 15 février de chaque année pour établir un plancher de soumission maximum pour chaque mois de l'année des droits suivante, et la moyenne annuelle ne devrait pas dépasser 160 % du droit du service garanti. Au début de chaque journée, TransCanada fixerait le plancher de soumission du TI en s'assurant de ne pas excéder le maximum du mois en cours. La capacité disponible serait attribuée aux expéditeurs par voie d'enchères.

Figure 4-1 Illustration des planchers de soumission du TI pendant l'année, selon la proposition de l'ACPP



L'ACPP a aussi recommandé que la structure tarifaire assortie d'un maximum qu'elle propose soit étendue au TI et au SG-CT (voir figure 4-2). Selon elle, le SG-CT est le service qui remplace le plus facilement le TI; elle a donc proposé de remplacer le SG-CT à court terme par un service semblable d'une durée minimale d'un mois.

Figure 4-2 Illustration des planchers de soumission du SG-CT pendant l'année, selon la proposition de l'ACPP



M. Orans a déclaré que la proposition de l'ACPP procure à TransCanada la possibilité de fixer les planchers de soumission pour atteindre son objectif de freiner la migration vers d'autres services que le service garanti. Durant les mois d'hiver, quand les expéditeurs accordent une grande valeur au service de transport, TransCanada peut exiger des droits élevés pour dissuader les expéditeurs qui ont besoin du service garanti de recourir aux services discrétionnaires. En établissant un maximum mensuel pour le plancher de soumission avant le début de l'année gazière, TransCanada pourrait envoyer un signal fort et net au marché pour encourager la souscription de contrats de service garanti.

Selon M. Orans, la preuve au dossier démontre que la recommandation de l'ACPP d'un plafond moyen de 160 % convient pour les planchers de soumission du TI, puisque près des trois quarts de tous ces services souscrits par les expéditeurs le sont à des planchers qui se situent sous les 400 %.

L'ACPP a fait valoir que la demande à l'étude réduisait le risque commercial du réseau principal et, qu'en conséquence, il y avait lieu de modifier les règles relatives à la latitude en matière de tarification. L'instauration des rajustements différentiels des droits a rétabli le lien entre le coût de service du réseau principal et les droits qui y sont perçus et, par le fait même, a amoindri le risque lié au recouvrement des coûts du réseau.

Dans sa réponse à TransCanada, pour qui, sans le pouvoir discrétionnaire de tarification actuel, les expéditeurs reviendraient à leurs pratiques d'avant la décision RH-003-2011, l'ACPP a indiqué que le marché de TransCanada était en mutation, du transport à grande distance au transport à courte distance, et que la latitude en matière de tarification n'inverserait pas cette tendance pour le service garanti. Selon l'ACPP, les prévisions de TransCanada pour ce service indiquent que les volumes transportés à grande distance passeront de 2 275 885 GJ/j en janvier 2015 à 635 585 GJ/j en novembre 2016. L'ACPP est d'avis que cette baisse est permanente et que TransCanada a surestimé le rôle que jouera son pouvoir discrétionnaire dans les années à venir.

M. Mikkelsen a déclaré que la majorité des contrats de service garanti prévus pour 2015 et 2016 étaient déjà souscrits et, donc, que les produits qu'en tirera TransCanada sont limités.

Il a également expliqué que le scénario de référence de TransCanada indiquait que celle-ci surpasserait ses prévisions de PDD de 2015 à 2020 grâce aux droits perçus pour le TI et le SG-CT établis à 200 % du droit du service garanti. Puisque le modèle préconisé par l'ACPP fixe les planchers de soumission à une moyenne annuelle de 160 %, M. Mikkelsen a soutenu que TransCanada devrait pouvoir tirer des produits moyens de 200 % du droit du service garanti sur le TI et le SG-CT en se prévalant de la latitude que propose l'ACCP.

Selon cette dernière, si l'Office ne retient pas sa proposition ou s'il approuve la demande de TransCanada, il doit quand même se pencher sur la question du pouvoir discrétionnaire de tarification. Et, même si la situation actuelle est maintenue, l'ACPP prétend que des balises raisonnables doivent être imposées à la latitude dont jouit TransCanada dans l'établissement des prix.

L'ACPP est en désaccord avec l'affirmation de TransCanada selon laquelle sa position actuelle sur les répercussions sur les rentrées nettes des producteurs de la méthode de conception des droits est incompatible avec celle qu'elle a soutenue durant l'instance RH-003-2011. Selon

l'ACPP, si elle propose de baliser la latitude en matière de tarification, c'est que la preuve a été faite qu'elle a mené à des droits qui sont injustes et déraisonnables.

Centra Gas Manitoba, Inc. (Centra)

Selon Centra, la latitude en matière de tarification accordée à TransCanada devrait être limitée, car elle a des effets néfastes sur les prix des produits de base dans les carrefours en aval.

Centra a soutenu qu'à l'hiver 2013-2014, les hausses des prix du gaz naturel dans les carrefours desservis par le réseau principal avaient été inédites. Le prix le plus élevé pour le prochain jour ouvré durant l'hiver à Emerson s'établissait à plus de 300 % du sommet précédent, et les prix pour le prochain jour ouvré ont surpassé le prix le plus élevé de l'indice à près de 20 reprises. À Dawn, les prix ont aussi atteint de nouveaux niveaux, avec une moyenne se situant à plus de 200 % des sommets précédents. Centra a constaté qu'il n'y avait aucune contrainte d'ordre physique dans ces carrefours.

Centra a également affirmé que, sur une période de 11 ans allant de 2003 à 2013, entre le 1er janvier et le 31 mars, soit un total de 993 jours, il est arrivé une seule fois que le prix à Emerson surpasse le cours à Chicago d'au moins 1,00 $. Par contre, de janvier à mars 2014, soit une période de 90 jours, le prix à Emerson a excédé celui de Chicago de plus de 1,00 $ à 36 reprises et, à 12 occasions, l'écart était d'au moins 5,00 $, atteignant même un maximum de 10,34 $.

Malgré les températures froides généralisées et les niveaux de stocks faibles habituels à la fin de l'hiver, les prix élevés ont semblé être concentrés dans les carrefours interconnectés directement au réseau principal ou raccordés à des réseaux qui, eux, sont rattachés au réseau principal. Centra a aussi fait valoir que le lien étroit observé depuis longtemps entre les prix du gaz en Amérique du Nord semble être complètement disparu par rapport aux prix pratiqués à AECO, à l'hiver 2013-2014. Cette dissociation n'a pas été relevée dans les carrefours non desservis par le réseau principal ou non interconnectés avec celui-ci.

Centra a affirmé que TransCanada était en mesure de transporter environ 630 TJ/jour en vertu de contrats de service garanti souscrits sur le parcours Empress-Emerson durant les trois mois qui ont suivi l'instauration de la latitude en matière de tarification. Pendant cette période, le plancher de soumission sur ce parcours s'est situé sous les 300 % tous les jours sauf quatre, lorsqu'il s'est établi à 311 %. Outre ces exceptions, il n'a jamais excédé 285 %, et le plancher de soumission moyen a été de 230 %. Centra a allégué que ces données démontraient que les planchers de soumission sous les 300 % constituaient un énorme incitatif pour souscrire des contrats de service garanti. Les expéditeurs ont souscrit de tels contrats, même s'il restait une grande disponibilité de capacité et qu'ils auraient pu attendre plus tard.

Centra est d'avis que l'Office devrait plafonner les planchers de soumission pratiqués par TransCanada entre 160 % et 300 %. Ces maximums permettraient à TransCanada d'accroître sa part de la rente économique sans que les utilisateurs finaux en fassent les frais. Centra a convenu que la tarification des services discrétionnaires, même à l'intérieur de cette plage, aurait certaines répercussions sur le marché secondaire du transport et sur les prix des produits de base en aval, mais elle juge que les effets seraient limités comparativement à la situation actuelle, où il n'y a pas d'entraves à la latitude en matière de tarification.

M. Sanderson a estimé, en se fondant sur la preuve déposée par TransCanada et sur son expérience du marché du gaz naturel, que les planchers de soumission demandés créent un plafond sous lequel les participants sur le marché secondaire peuvent fixer les droits du gaz qu'ils livrent à des points précis. En prenant le parcours d'Empress à Emerson comme exemple, M. Sanderson a expliqué que, dans certaines conditions, en particulier en période de forte demande, le marché secondaire sait qu'il peut hausser les prix du gaz à Emerson jusqu'au plancher de soumission de TransCanada, parce que les deux options agissent comme substituts. Selon Centra, à l'hiver 2013-2014, les négociants ne vendaient pas de gaz à Emerson tant que TransCanada n'avait pas affiché son plancher de soumission pour le parcours d'Empress à Emerson, même si plusieurs de ces négociants avaient souscrit de la capacité pour le service garanti à Emerson. Centra a conclu que les planchers de soumission ont inculqué une action directrice au marché plutôt que d'y réagir.

M. Cicchetti a déclaré que son analyse de l'évolution des produits de base durant l'hiver 2013-2014 avait révélé des phénomènes inhabituels relativement à l'établissement des prix qui, à son avis, ne pouvaient être uniquement attribués aux forces naturelles du marché.

M. Cicchetti a fait des analyses de régression pour vérifier l'hypothèse que des planchers de soumission plus élevés pour le TI sur le réseau principal entraîneraient une hausse des prix des produits de base aux carrefours interconnectés. Il a affirmé qu'avec un niveau extrêmement élevé de confiance statistique, il ne pouvait pas réfuter les hypothèses suivantes : les planchers de soumission de TransCanada pour le TI se sont répercutés sur les prix des produits de base aux mêmes endroits ou à proximité; les planchers de soumission de TransCanada pour le TI à Emerson ont influé sur les prix des produits de base en aval, dans les carrefours desservis directement par TransCanada; les planchers de soumission de TransCanada pour le TI aux carrefours Emerson et Dawn ont des incidences sur les prix des produits de base dans d'autres carrefours interconnectés à TransCanada (Niagara, Chicago, Mich Con et Dominion South). Par contre, M. Cicchetti a pu rejeter avec un niveau de confiance statistique extrêmement élevé l'hypothèse que les planchers de soumission de TransCanada au carrefour Emerson avaient influé sur les prix des produits de base au carrefour où TransCanada n'achemine pas de gaz naturel (AECO/NIT, PG&E Gate, San Juan, Permian, So Cal City Gate et Leidy).

De façon générale, M. Cicchetti a affirmé que ses équations de régression expliquaient environ 80 % de la variation des prix des produits de base à la ZLM MDA, à Emerson, à Dawn et à Iroquois.

M. Cicchetti a actualisé l'analyse de régression déposée en preuve pour y introduire des facteurs liés aux effets météorologiques. Selon lui, les résultats révèlent que l'ajout de variables météorologiques ne change pas ses conclusions initiales, soit que les jours et les lieux où TransCanada a fortement haussé le plancher de soumission du TI, il y a eu des bonds inhabituels et difficilement explicables des prix du gaz naturel.

Selon M. Cicchetti, la latitude en matière de tarification constitue peut-être un mécanisme d'une puissance plus grande que nécessaire pour inciter les expéditeurs à souscrire des contrats de service garanti. Il serait légitime de déterminer si TransCanada aurait pu accroître suffisamment ses produits tirés du service garanti sans créer autant de perturbations sur les marchés et sans les coûts qu'ont dû subir les consommateurs.

M. Cicchetti est d'avis que l'Office devrait être prudent dans son approche future. Tout d'abord, il devrait envisager la possibilité de baliser le pouvoir discrétionnaire de tarification. Ensuite, vu les coûts élevés pour certains consommateurs et l'incertitude relativement à la latitude, il devrait refuser de prolonger ce mécanisme après 2017.

Centra a souligné le fait que la latitude en matière de tarification avait eu comme conséquence de faire payer les expéditeurs deux fois : une première fois pour satisfaire leurs besoins de capacité garantie d'Emerson à la ZLM Centra afin de desservir leurs marchés, et une seconde fois quand Centra achète du gaz natural qui a déjà été soumis aux effets du pouvoir discrétionnaire illimité dans l'établissement des prix.

Centra est en désaccord avec TransCanada qui prétend que certains expéditeurs ne se servaient plus seulement des détournements comme d'un mécanisme pour réduire les frais liés à la demande inutilisée, mais pour avoir accès à des marchés plus lucratifs et combler leurs besoins contractuels de service garanti avec le TI. Centra a mentionné qu'elle ne s'était jamais retrouvé dans cette situation. Elle a déclaré n'avoir jamais manqué de capacité garantie durant l'hiver 2013-2014 et avoir eu un excédent de capacité sur le réseau principal chaque jour. Selon elle, l'Office a affirmé, dans la décision RH-001-2013, que les expéditeurs doivent être en mesure de rediriger le produit en aval et réduire leurs frais liés à la capacité inutilisée et que l'objectif de TransCanada est de maximiser ses produits financiers et non de les diminuer.

Centra était aussi en désaccord avec la déclaration de M. Carpenter selon laquelle TransCanada n'avait pas de pouvoir de marché pour offrir des services garantis à court terme, parce que l'effet ne s'est pas prolongé assez longtemps, par exemple pendant un an. Centra ne partageait pas non plus les conclusions de l'analyse de M. Carpenter sur la concentration du marché et a soutenu que la preuve fournie par celui-ci sous-estimait l'influence du réseau principal et de la latitude en matière de tarification sur le carrefour Dawn. Elle a affirmé qu'il y a une capacité de 2 Gpi³/j sur le parcours de St. Clair à Dawn du réseau principal. Un bloc ne dépassant pas 0,5 Gpi³/j environ a été réservé pour le service garanti durant l'hiver 2013-2014. Selon Centra, quelque 1,5 Gpi³/j de capacité étaient disponible pour les services discrétionnaires et étaient donc soumis à la latitude en matière de tarification, soit beaucoup plus que les 0,3 Gpi³/j de capacité supposés par M. Carpenter.

Centra n'était pas non plus d'accord avec la prétention de TransCanada que sa position et celle de l'ACPP sur la latitude en matière de tarification et ses répercussions sur les prix des produits de base sont contradictoires. Centra a fait valoir que sa position n'est pas incompatible avec celle de l'ACPP et que, la preuve de chacun, tout en s'intéressant à des périodes différentes, avait mené à la conclusion que le pouvoir discrétionnaire de tarification de TransCanada avait influé sur le marché.

Association des consommateurs industriels de gaz (ACIG)

L'ACIG juge que la demande peut être peaufinée, mais qu'il ne faut pas toucher au mécanisme incitant TransCanada à construire des installations dans le triangle de l'Est. Elle estime que certains volets peuvent être améliorés, par exemple en limitant la latitude de TransCanada en matière de tarification.

EZM

Les EZM sont favorables au maintien de la latitude en matière de tarification accordée dans la décision RH-003-2011. À leur avis, ce pouvoir a permis à TransCanada de recouvrer une plus grande partie des coûts associés au réseau principal auprès des expéditeurs utilisant les services discrétionnaires, tout en épargnant la valeur du service garanti et en optimisant ses produits dans l'ensemble, ce qui profite à tous les expéditeurs.

Les EZM ont fait valoir que la demande fournissait aux expéditeurs un accès raisonnable aux services de transport à courte distance et, donc, procure une autre solution de rechange aux services discrétionnaires.

Ils ont convenu, comme TransCanada, que l'Office pourrait revoir la latitude en matière de tarification au moment de l'établissement des droits applicables après 2020.

Tous les témoins des EZM appuyaient la position de M. Carpenter pour qui l'imposition à TransCanada d'un modèle comportant une action directrice en matière de prix pour le gaz au carrefour Dawn serait inapplicable, puisque les services discrétionnaires représentent une trop petite part du marché. Le réseau principal n'est un gazoduc parmi tant d'autres qui se raccordent à Dawn.

En réaction à la position de l'ACPP sur la latitude dans l'établissement des prix, Enbridge et Union ont déclaré que si les producteurs ne désirent pas payer les prix demandés pour les services discrétionnaires sur le réseau principal, ils peuvent eux aussi souscrire le service garanti et contribuer toute l'année au recouvrement des coûts de ce réseau. Enbridge et Union ont insisté sur le fait que l'Office, en exerçant son pouvoir d'établir des droits justes et raisonnables, ne devrait pas se préoccuper du fait que les prix NIT ont été affectés ou non.

Enbridge et Union ont reconnu que des craintes avaient été exprimées quant aux répercussions des prix discrétionnaires sur le marché au cours de l'hiver dernier et ont souligné que de nombreux facteurs, et non un seul, expliquaient la volatilité et les prix élevés durant un hiver exceptionnellement froid.

Enbridge et Union ont fait ressortir l'urgence de construire de nouvelles installations dans le triangle de l'Est pour offrir le service de recours garanti à courte distance envisagé par l'Office dans le but d'aider à baliser l'établissement des prix des services discrétionnaires.

Northland Power

Northland a soutenu que la latitude absolue en matière de tarification était incompatible avec un tarif de recours plus élevé et l'élimination du CALT prévu dans la décision RH-003-2011, l'un et l'autre ayant réduit les risques pour TransCanada. Northland a conclu que si l'Office approuve la demande, il doit mettre des balises au pouvoir discrétionnaire de tarification.

Ministère de l'Énergie de l'Ontario

Vu la conjoncture actuelle du marché et la réduction du risque auquel TransCanada est exposée et afin d'éviter des effets imprévus sur le marché et les clients, le ministère de l'Énergie de l'Ontario a demandé à l'Office d'encadrer la latitude en matière de tarification de TransCanada en fixant un seuil maximum de 160 %. Pour le ministère, une autre possibilité serait d'imposer un plafond de 300 %.

Le ministère a aussi demandé à l'Office de surveiller les PDD de TransCanada et les transferts afférents aux comptes de report de 2015 à 2020 et de les comparer aux seuils préétablis. L'atteinte du seuil en question amènerait l'Office à entreprendre un examen du mécanisme accordant la latitude en matière de tarification.

Réplique de TransCanada

TransCanada a déclaré que la grande majorité des expéditeurs du réseau principal ne s'opposaient pas au maintien de la latitude en matière de tarification.

À son avis, sa pratique dans ce domaine n'a pas constitué une rétention économique ni un exercice de pouvoir de marché. Selon elle, si l'on accepte la définition de rétention économique de M. Orans, TransCanada devrait, la quasi-totalité du temps, offrir des services discrétionnaires à un prix inférieur à celui du service garanti. Dans ce cas, on assisterait à une migration vers d'autres services que le service garanti et à une baisse notable de ses produits, en plus de nuire à l'efficience à long terme recherchée par l'Office quand il lui a accordé la latitude en matière de tarification. Et, si cela était la norme, la plupart des pipelines en Amérique du Nord pratiqueraient de la rétention économique pendant de nombreuses journées au cours d'une année.

TransCanada a fait valoir qu'une analyse des débits partant d'Empress depuis l'instauration de la latitude en matière de tarification révèle un accroissement de l'efficience économique. Du 1er octobre 2013 au 30 juin 2014, ces débits ont été en moyenne de 3 122 TJ/jour, une hausse appréciable par rapport à la même période l'année précédente, quand ils avaient été en moyenne de 1 981 TJ/jour.

Selon M. Carpenter, la notion d'efficience économique mise de l'avant par M. Orans est à court terme. M. Carpenter soutient que, vu les coûts fixes élevés et les faibles coûts variables liés aux investissements pipeliniers, la souscription de la capacité du pipeline par voie de contrats à long terme a aidé à gérer les risques commerciaux auxquels font face les investisseurs. L'efficience à long terme serait compromise si les sociétés pipelinières dont les contrats n'ont pas été renouvelés et l'utilisation de leurs installations a été en deçà de la pleine capacité étaient forcées d'établir les droits pour les services à court terme dans le seul but de maximiser les débits à court terme.

M. Reed a fait remarquer que M. Orans, dans son témoignage, s'est uniquement attardé à l'augmentation de l'utilisation de la capacité. Selon M. Reed, le maintien de la latitude en matière de tarification est logique tant du point de vue de l'allocation optimale des ressources (en fournissant les services discrétionnaires à ceux qui y accordent le plus de valeur) que de celui de la rentabilité de la production (en réduisant au minimum les coûts engagés pour satisfaire la demande totale du réseau principal, soit en réduisant le droit du service garanti par l'optimisation des produits globaux).

De façon générale, TransCanada a insisté sur le fait que la latitude en matière de tarification instaurée par l'Office visait à lui permettre de maximiser les produits totaux du réseau principal à long terme, et non de maximiser le débit de celui-ci à court terme. L'efficience économique de ce mécanisme ne peut être mesurée que sur une longue période.

TransCanada a soutenu que le marché secondaire, incluant les détournements et les tarifs de recours, procure suffisamment de discipline concurrentielle dans l'exercice du pouvoir d'établissement des prix.

Premièrement, selon TransCanada, l'augmentation du nombre de contrats de service garanti s'est traduite par une hausse appréciable de la capacité disponible sur le marché secondaire pour concurrencer ses propres services discrétionnaires. Deuxièmement, dans la mesure où le marché en aval présente une certaine valeur, un expéditeur peut s'en prévaloir grâce aux détournements. TransCanada estime que ces derniers se sont avérés très efficaces pour permettre aux expéditeurs de saisir les occasions sur le marché. Les détournements comptaient pour 11 % de la demande sur le réseau du 1er juillet 2011 au 30 juin 2013; ils représentaient 21 % du 1er juillet 2013 au 31 mars 2014. D'après TransCanada, certains expéditeurs ne se servaient plus seulement des détournements comme d'un mécanisme pour réduire les frais liés à la demande inutilisée, mais pour avoir accès à des marchés plus lucratifs et pour combler leurs besoins contractuels de service garanti avec le TI.

TransCanada estime que les marchés à terme ont fait la démonstration de l'efficacité des contraintes liées à la concurrence. Ces marchés, que TransCanada considère comme le meilleur indicateur prévisionnel des prix futurs, n'ont pas connu de changements radicaux depuis l'instauration de la latitude en matière de tarification.

M. Carpenter a déclaré que le marché pour les services à court terme au carrefour Dawn ou à d'autres points de livraison importants sur le réseau principal n'était pas concentré, ce qui explique le faible risque que TransCanada ait eu ou ait exercé un pouvoir de marché. Selon ses calculs, la capacité de transport de TransCanada au carrefour Dawn, et sa capacité de retrait de stockage au même endroit, s'établissait à seulement 6 %.

M. Carpenter a soutenu que l'imposition à TransCanada d'un modèle comportant une action directrice en matière de prix au carrefour Dawn serait inapplicable, puisque les services discrétionnaires de TransCanada représentent une trop petite part du marché. Plusieurs autres pipelines de grand diamètre qui se raccordent à cet endroit agissent sur les prix, pas seulement le réseau principal. M. Reed a ajouté que plus on restreindra la latitude de TransCanada en matière de tarification, plus grands seront les risques que les préférences et les pratiques liées à l'établissement des prix soient totalement prévisibles.

M. Johannson a déclaré que le fait que le marché n'ait pas toujours accepté les planchers de soumission de TransCanada dénote que le marché secondaire fonctionne. Il a indiqué que 70 % des offres de services à court terme de TransCanada n'avaient pas trouvé preneurs. Malgré cela, il est clair pour TransCanada, comme l'ont démontré les opérations dans les bourses et le recours aux détournements, que le marché secondaire était actif.

M. Johannson a insisté sur le fait que les planchers de soumission de TransCanada sont fixés trois heures avant le cycle de commandes et qu'ils ne constituent qu'un élément d'information dont les concurrents tiennent compte pour établir les prix de leurs propres services, sur le marché secondaire ou ailleurs.

TransCanada a affirmé que de nombreux facteurs autres que la latitude en matière de tarification ont joué un rôle dans les écarts de prix prononcés observés dans le passé au carrefour NIT et que beaucoup d'autres facteurs que ce mécanisme peuvent expliquer la dissociation du carrefour NIT à l'été 2013. Premièrement, au début de 2013, alors que l'hiver tirait à sa fin, les stocks de gaz en Alberta étaient à des niveaux plus élevés que la moyenne historique. À la fin de juin de la même année, ils étaient 34 % plus élevés que la moyenne des dix dernières années, soit 295 Gpi³. Deuxièmement, les inondations dans le sud de l'Alberta en juin 2013 ont limité la capacité d'exportation du gaz à l'extérieur de la province. Troisièmement, le pipeline Northern Border a

été hors service, comme prévu, pendant quatre jours, ce qui a réduit l'approvisionnement de 8 Gpi³. Quatrièmement, enfin, l'élimination du MAR a eu un effet marqué sur les volumes d'exportation du BSOC, car ces crédits étaient principalement employés pour exporter du gaz d'Empress à Emerson. Tous ces facteurs ont contribué à la hausse du bilan gazier du BSOC et ont exercé des pressions à la baisse sur le prix du gaz au carrefour NIT.

À partir d'octobre 2013, quand les participants au marché s'adaptaient à la décision RH-003-2011 et souscrivaient davantage de contrats de service garanti, le prix NIT a commencé à monter et les écarts, à se resserrer. Tout en reconnaissant que le carrefour NIT ait pu être dissocié des autres carrefours pendant une brève période à l'été 2013, TransCanada affirme que l'ACPP et ses membres ont profité du rétrécissement de l'écart des prix depuis.

Elle a soutenu que la latitude en matière de tarification est toujours en application, comme elle l'était l'été dernier, et pourtant, les écarts de base entre le carrefour NIT et d'autres endroits ont beaucoup diminué. Cela survient malgré le fait que les planchers de soumission offerts par TransCanada pour les services discrétionnaires ne sont guère différents de ceux en vigueur l'été dernier. Par contre, la conjoncture a changé. Premièrement, les stocks en Alberta à la fin de juin 2014 étaient 35 % inférieurs à la moyenne des dix dernières années. Deuxièmement, la capacité des installations servant à l'exportation à partir du BSOC a été remise en état après les inondations de l'été 2013. Troisièmement, l'entretien du pipeline Northern Border est terminé et celui-ci est en service. Quatrièmement, le marché s'est acclimaté à l'élimination du MAR. Selon TransCanada, il serait impossible, à partir de ces seules informations, de conclure que la latitude en matière de tarification a causé la dissociation du carrefour NIT à l'été 2013 ou même contribué aux effets sur le gaz naturel en amont ou en aval du réseau principal.

M. Carpenter s'est dit préoccupé par le fait que M. Orans, pour expliquer les effets sur les rentrées nettes à l'été 2013, se soit attardé à l'écart de prix au comptant d'Empress à Emerson. Il a soutenu qu'Emerson n'est pas un point de livraison de choix de liquide et, par conséquent, que beaucoup d'autres facteurs peuvent influer sur le prix au comptant à cet endroit. De plus, il estime que l'insistance de M. Orans sur les écarts de prix au comptant est inappropriée, puisque ces prix ne sont pas prospectifs. M. Carpenter a déclaré que, si la latitude en matière de tarification avait eu un effet soutenu sur les prix de valorisation, on se serait normalement attendu à ce qu'elle ait été accompagnée d'une hausse soudaine et soutenue de l'écart à terme, et rien n'indique que cela ait été le cas.

TransCanada a affirmé que sa pratique à l'égard de la latitude en matière de tarification n'a eu aucune répercussion sur les prix des produits de base en aval. Selon elle, les flambées des prix à l'hiver 2013-2014 n'ont pas été limitées aux seuls points desservis par le réseau principal et, de fait, que les zones de marché du réseau principal de TransCanada qui ont connu des flambées des prix étaient en étroite corrélation avec celles constatées sur d'autres marchés plus éloignés du réseau principal.

De plus, l'hiver 2013-2014 a été l'un des plus froids des 35 dernières années. Il s'en est suivi que les prix ont été plus élevés que dans le passé.

TransCanada a soutenu que l'hypothèse de M. Cicchetti selon laquelle « des planchers de soumission plus élevés pour le TI sur le réseau principal entraîneraient une hausse des prix des produits de base aux carrefours interconnectés » n'est pas raisonnable et n'est étayée par aucune preuve. Il aurait été plus juste de dire que la pratique de TransCanada dans l'établissement des prix pour le TI n'inculquait pas une action directive au marché, mais suivait plutôt son évolution.

M. Carpenter a affirmé que l'analyse de régression de M. Cicchetti comportait un certain nombre de lacunes, notamment le choix des emplacements utilisés pour l'établissement des prix et les propriétés de la régression (variables explicatives) ainsi que des problèmes d'autocorrélation. M. Carpenter a expliqué qu'en corrigeant uniquement ces derniers, on arrive à des résultats différents, de sorte que l'on peut qualifier les conclusions de M. Cicchetti de fausses et non fiables.

M. Carpenter a proposé ses propres résultats de régression, qui reprenaient les régressions initiales de M. Cicchetti après correction des autocorrélations. Il a soutenu que ses résultats indiquent que la statistique R-carré est nettement inférieure à celle figurant dans les résultats obtenus à l'origine par M. Cicchetti. Plutôt que d'expliquer environ 80 % de la variation des prix, ses résultats indiquent que les équations corrigées valent en fait pour moins de 25 % de l'évolution des prix et, dans certains cas, il y a peu ou pas de capacité d'explication. M. Carpenter a déclaré que cette faible capacité d'explication révélait vraisemblablement la présence d'autres variables importantes omises dans les équations de M. Cicchetti et dont il aurait fallu tenir compte. M. Carpenter a insisté sur le fait que s'il existait une corrélation entre les planchers de soumission de TransCanada et les conditions du marché auxquelles celle-ci réagit en établissant ses planchers de soumission, il s'ensuit qu'en l'absence de variables qui reflètent la conjoncture dominante, il se peut que les planchers de soumission agissent uniquement comme substitutif aux conditions du marché incluses dans ces équations.

TransCanada a déclaré qu'en comparant les prix journaliers du gaz naturel et les planchers de soumission du TI utilisés par M. Cicchetti, on se rend compte qu'à certaines dates, les planchers de soumission du TI et les prix des produits de base suivent la même courbe, mais qu'à de nombreuses autres reprises, ils empruntent des directions et des rythmes différents. TransCanada a affirmé que la seule conclusion que l'Office pouvait tirer de cette analyse est que le marché a été très volatil durant cette période.

Pour ce qui est des allégations de M. Orans que l'attitude féroce de TransCanada en matière d'établissement des prix explique en partie les prix extrêmes observés sur les marchés de l'Est, M. Carpenter a fait remarquer que M. Orans avait omis de prendre en compte les frictions qui se produisent quotidiennement sur les marchés, que TransCanada fixait les planchers de soumission d'avance et en prévision de résultats incertains sur le marché et qu'il était naturel qu'il y ait des écarts entre les prix de soumission et les prix demandés, en particulier en période de volatilité du marché.

En contre-interrogatoire, M. Carpenter a confirmé que les planchers de soumission représentent un facteur parmi de nombreux autres qui influent sur les écarts de base des prix au comptant. Il a résumé en disant que, si la latitude en matière de tarification devait se répercuter sur les prix en aval pendant de brèves périodes, dans la mesure où l'effet n'est pas durable, l'efficience économique, le caractère raisonnable des droits ou l'intérêt public sont indemnes. Il a ajouté que, selon la théorie de la loi sur la concurrence, la notion de « durabilité » s'applique à une période non transitoire que l'on considère généralement supérieure à un an.

M. Reed a prétendu qu'il est possible que les planchers de soumission du SG-CT et du TI aient eu des effets sur les prix des produits de base, mais rien dans la preuve déposée par les intervenants n'indique que la latitude en matière de tarification en soit l'origine. Il a ajouté que TransCanada a un statut d'offre obligatoire, c'est-à-dire qu'elle doit offrir toute capacité disponible. Si on limite les planchers de soumission de TransCanada, le prix lui-même fait office

de plafond sur le prix de transport des services discrétionnaires et peut réduire le prix que les autres parties obtiendront sur le marché secondaire. Selon M. Reed, cela n'influerait pas nécessairement, et probablement pas, sur le prix du gaz au marché de destination. Par contre, la partie tirant la rente économique qui découle de l'opération pourrait en faire les frais.

De façon générale, TransCanada a fait valoir que la mise en pratique de la latitude en matière de tarification est un processus d'apprentissage qui est en cours et que ni l'Office ni elle ne peuvent affirmer que la dernière année a été représentative de son fonctionnement ou de ses effets sur l'ensemble de la période visée par la demande. Pour TransCanada, la période écoulée depuis l'instauration de ce mécanisme a été une période de transition qui, de surcroît, s'est déroulée dans des conditions météorologiques extrêmes.

Selon TransCanada, tous les expéditeurs du réseau principal profitent de la latitude en matière de tarification, qui est dans l'intérêt public et qui respecte les principes d'établissement des droits.

Pour TransCanada, l'opposition de l'ACPP et de Centra contredit fondamentalement la conclusion de l'Office exposée dans la décision RH-003-2011, à savoir que les coûts devraient être recouvrés auprès des utilisateurs du pipeline. TransCanada a soutenu qu'essentiellement, la position défendue par Centra est qu'un expéditeur qui doit souscrire un contrat de service garanti devrait pouvoir souscrire, pendant plusieurs mois, les SG-CT qui, à long terme, coûtent moins cher que le service garanti faisant l'objet d'un contrat annuel.

M. Reed a affirmé que l'objectif exprimé de TransCanada en demandant la latitude en matière de tarification pour les services discrétionnaires durant l'instance RH-003-2011 était d'optimiser les produits pour tous les services offerts sur le réseau principal et l'Office a pris acte de cet objectif et y a donné suite en accordant ce pouvoir, même s'il savait très bien qu'il était possible que les droits des services discrétionnaires soient parfois très élevés.

Tout en reconnaissant que la prévisibilité et la stabilité sont des facteurs importants dont il faut tenir compte dans l'établissement des droits, M. Reed a déclaré qu'elles ne constituaient pas un objectif important ou obligatoire dans la tarification des services discrétionnaires, parce que les expéditeurs qui recherchent la stabilité et la prévisibilité des droits peuvent souscrire des contrats de service garanti.

TransCanada a plaidé que le maintien de la latitude en matière de tarification est justifié si l'on tient compte des risques qu'elle assumera si sa demande est acceptée.

Elle a soutenu que, dans celle-ci, elle a expressément pris en considération la diminution des risques en réduisant le RCA de son niveau actuel de 11,5 % à 10,1 %.

TransCanada a affirmé que les propositions des intervenants visant à limiter l'exercice de son pouvoir discrétionnaire de tarification devraient être rejetées.

Selon elle, le modèle propose l'ACPP n'inciterait pas les expéditeurs qui ont besoin du service garanti à souscrire des contrats prévoyant une capacité garantie pendant toute l'année. En connaissant, avant le début de l'année gazière, les planchers de soumission maximums pour le TI et le SG-CT et en sachant qu'ils ne pourraient pas augmenter, mais qu'ils pourraient baisser, les expéditeurs auraient tout le loisir d'attendre à la dernière minute avant de souscrire un contrat.

TransCanada a indiqué que l'affirmation de M. Orans voulant qu'un mécanisme d'enchères produirait des prix supérieurs au plancher de soumission plus souvent que dans le passé est irréaliste et malavisée. Tout d'abord, a-t-elle soutenu, l'imposition d'un plafond aurait comme

effet, dans certaines circonstances, d'empêcher l'établissement des planchers à un seuil se rapprochant de la valeur du marché. Ensuite, le mécanisme d'enchères envisagé produirait des prix supérieurs au plancher de soumission plus souvent que dans l'environnement actuel. En ce moment, les expéditeurs ignorent quels seront les prix à terme et sont donc plus susceptibles de soumissionner à la hausse pour obtenir de la capacité. Si la proposition de l'ACPP était mise en application, les expéditeurs connaîtront avec certitude les futurs planchers de soumission et seront peu enclins à faire monter les prix pour une journée donnée. De plus, l'établissement des planchers de soumission au plus tard le 15 février de l'année gazière précédente gênerait TransCanada dans ses efforts pour tirer avantage des occasions sur le marché.

Dans son témoignage, M. Reed a déclaré que les balises que l'ACPP et Centra voudraient imposer à la latitude en matière de tarification doivent être vues dans le contexte des avantages que ce mécanisme a apportés. La flexibilité actuelle de TransCanada lui permet de saisir une partie de la rente économique occasionnelle, ce qui est dans l'intérêt de l'ensemble des expéditeurs du réseau principal, plutôt que de voir cette rente accaparée par des parties qui n'ont que leurs intérêts propres à cœur.

M. Carpenter a affirmé que la proposition de l'ACPP visait à limiter la capacité de TransCanada de concurrencer efficacement sur le marché secondaire pour en faire profiter d'autres participants qui ne sont pas soumis à la réglementation. À son avis, TransCanada, bien qu'assujettie à des droits réglementés pour le service garanti, n'a pas de pouvoir de marché pour les services discrétionnaires et, par conséquent, devrait pouvoir faire jeu égal avec ses concurrents pour ces services.

TransCanada a estimé que la proposition de l'ACPP donne aux expéditeurs la liberté absolue de recourir au réseau quand bon leur semble. Elle a insisté sur le fait que cette pratique contractuelle est précisément ce qui a mis le réseau principal dans la situation où il se trouvait et qui a conduit à l'instance RH-003-2011. Elle a également fait valoir que le modèle proposé par l'ACPP fait abstraction de l'objectif de l'Office à la base de la latitude en matière de tarification, soit le partage des rentes économiques tirées des occasions sur le marché.

De façon générale, TransCanada a affirmé que les objections des opposants au maintien de la latitude en matière de tarification constituaient une réaction naturelle d'une partie qui voit diminuer sa part de la rente économique produite quand les prix sur le marché augmentent. Le pouvoir discrétionnaire a permis à TransCanada de tirer une partie de cette rente économique, au détriment des négociants, des producteurs et d'autres parties qui profitaient auparavant de son incapacité à réagir aux conditions du marché.

TransCanada a réitéré son désaccord avec la position de Centra pour qui la latitude en matière de tarification n'est pas réglementée. TransCanada a fait remarquer que l'Office dispose d'un mécanisme de plainte et que les parties qui ont des récriminations à l'égard de son exercice de la latitude en matière de tarification peuvent s'en prévaloir. Elle a noté qu'en dépit des points de vue divergents de certaines parties à l'égard du maintien de la latitude concernant l'établissement des prix, aucune d'elles n'a déposé de plainte sur cette question.

TransCanada était aussi en désaccord avec la position de l'ACPP selon laquelle elle joue le rôle de gendarme du débit et achemine le gaz à ses sociétés affiliées. Elle a fait valoir qu'il n'y a aucune preuve au dossier montrant que l'établissement des prix par elle pour les services discrétionnaires a visé autre chose que la maximisation des produits en profitant des occasions

qui se présentent. Il n'y a aucune preuve non plus que la latitude en matière de tarification de TransCanada a servi à acheminer le gaz à ses sociétés affiliées.

En réponse aux parties qui invoquaient l'opinion de l'Office exprimée dans la décision RH-003-2011 concernant la latitude en matière de tarification, plus particulièrement le fait qu'« il est [...] peu probable [...] que le nombre de jours où TransCanada pourra établir le prix du TI et du TG-CT à plus de 300 % des droits du service garanti correspondants soit très élevé », TransCanada a indiqué que l'Office visait l'atteinte du le plancher de soumission, pas son établissement.

4.1.1 Opinion de l'Office

Depuis que la décision RH-003-2011 a pris effet, le 1er juillet 2013, l'exercice par TransCanada de la latitude en matière de tarification a grandement contribué à accroître le nombre de contrats de service garanti et les produits nets ont dépassé les attentes. En septembre 2014, on prévoyait que le solde du CASD, après incitatifs, s'établissait à 440 millions de dollars à la fin de 2014, et que celui du CALT serait positif en 2015 grâce au transfert proposé du premier au second. Dans le dépôt de mai 2013, fait en application de la décision RH-003-2011, on prévoyait que le solde du CALT serait fortement négatif à ce moment. Le revirement de situation concernant les produits du réseau principal en un peu plus d'un an seulement tient en grande partie à l'instauration du pouvoir discrétionnaire de tarification pour les services à court terme, qui a incité les expéditeurs à changer complètement leurs habitudes d'avant la décision en souscrivant des contrats de service garanti pour répondre à leurs besoins.

TransCanada a demandé que la latitude en matière de tarification soit reconduite jusqu'en 2020 pour éviter un retour aux habitudes contractuelles passées. Même si les contrats garantis pour les deux prochaines années s'approchent énormément des déterminants de facturation projetés de TransCanada, le nombre de contrats de service garanti à partir de 2017 est toujours insuffisant. L'Office estime que l'imposition d'un plafond augmentera le risque d'un manque de contrats de service garanti à partir de 2017, puisque les expéditeurs opteront pour les services discrétionnaires pour répondre à leurs besoins, en particulier sur les parcours où il y a une capacité excédentaire. L'Office demeure convaincu que les expéditeurs qui ont des besoins de service garanti devraient payer les coûts annuels liés à la capacité du réseau principal et que la latitude en matière de tarification continuera d'encourager les expéditeurs ayant de tels besoins à souscrire des contrats de service garanti. De plus, il est probable que cette latitude permettra de dégager des produits nets plus élevés sans y assortir un plafond.

L'Office a entendu de nombreux témoignages sur l'incidence ou non du pouvoir discrétionnaire de tarification sur les prix des produits de base depuis la prise d'effet de la décision RH-003-2011. Il constate que toutes les parties ont qualifié ce mécanisme d'unique et sans précédent, et que le succès obtenu a surpassé les attentes de tous, y compris celles de TransCanada et des EZM. Le 1er juillet 2013, un tout nouvel éventail de services pour le réseau principal est apparu sur le marché : des droits fixes de service garanti moins élevés, des planchers de soumission fluctuants pour le TI et le TG-CT et l'élimination du MAR. L'Office s'attendait tout naturellement à ce qu'une période de transition suive immédiatement la mise en œuvre de la décision RH-003-2011. Les écarts

de prix entre le carrefour NIT et les autres carrefours ont d'abord augmenté après l'instauration du nouveau mécanisme pour ensuite se replier et demeurer sous les seuils historiques.

On a beaucoup évoqué devant l'Office le fait que de nombreux facteurs agissent sur les prix des produits de base et que les planchers de soumission de TransCanada ne constituent qu'un de ces facteurs. La preuve a montré qu'il existe parfois une étroite corrélation entre les planchers de soumission pour le TI et les prix des produits de base, alors qu'en d'autres occasions, il n'en existe pratiquement aucune. L'Office a examiné l'ensemble des analyses statistiques versées en preuve, y compris l'analyse de régression soumise par Centra portant sur l'établissement des planchers et ses répercussions sur la tarification des produits de base. L'Office est d'avis que les régressions présentées comportaient une capacité d'explication lacunaire à cause de facteurs liés à l'autocorrélation, à un piètre choix de variable météorologique et à l'absence de variables explicatives. Le marché nord-américain est fortement intégré et d'autres facteurs pourraient expliquer la hausse des prix au carrefour Emerson et à d'autres carrefours. L'Office partage l'analyse de TransCanada pour qui l'imposition de maximums à la latitude en matière de tarification, plus particulièrement en faisant connaître les planchers de soumission longtemps d'avance, augmentera la probabilité que ceux-ci influent sur les prix des produits de base, du fait que les méthodes de tarification seraient totalement prévisibles.

L'Office fait remarquer que la première année de mise en pratique de la latitude en matière de tarification a coïncidé avec l'hiver le plus froid des 35 dernières années, au cours duquel les températures inférieures à la moyenne ont considérablement accru la demande et rapidement réduit les stocks, en particulier dans l'Est du Canada. À ce phénomène se sont ajoutés des engorgements pipeliniers régionaux qui, à eux seuls, suffisent à faire grimper les prix du gaz naturel.

De façon générale, l'Office continue de croire que les expéditeurs peuvent se prémunir en partie contre la volatilité des prix du TI et du TG-CT en souscrivant le service garanti. Sur les parcours où il n'est pas offert, ils peuvent demander à TransCanada qu'elle augmente la capacité. L'Office partage l'avis de TransCanada que les expéditeurs qui ont des besoins de service garanti ne devraient pas compter sur la disponibilité de TI pour les satisfaire et devraient plutôt prendre les moyens à l'avance pour répondre à leurs besoins supplémentaires dans ce domaine.

On a mentionné à l'Office que 70 % de l'offre de planchers de soumission de TransCanada ne trouvaient pas preneurs, mais que les besoins du marché avaient néanmoins été comblés. On lui a aussi indiqué qu'en certaines circonstances, surtout en période de forte demande, le gaz naturel n'est pas mis en vente tant que les planchers de soumission de TransCanada ne sont pas connus, et que ceux-ci sont ensuite intégrés aux prix des produits de base vendus dans les carrefours en aval. L'Office juge qu'il s'agit d'un comportement rationnel de la part des négociants et des autres participants au marché qui désirent avoir le plus d'information possible pour juger de la valeur de leur capacité à un moment précis. Si les planchers de soumission sont supérieurs à ce que le marché est prêt à payer, il n'y a pas preneur. Néanmoins, l'Office, tout en sachant que ces conditions sont provisoires, se préoccupe du fait que, pendant les périodes de forte demande, le marché puisse juger que TransCanada, l'exploitant du pipeline, possède des

renseignements que n'ont pas les autres participants du marché, dont les volumes des commandes et les détails des volumes faisant l'objet de détournements. De ce fait, les concurrents de TransCanada peuvent prendre davantage en compte les planchers de soumission de celle-ci dans l'établissement des prix de leur propre capacité. Dans ces circonstances, selon les périodes, les planchers de soumission de TransCanada sont plus susceptibles d'avoir des répercussions sur les prix des produits de base que d'autres facteurs liés au marché. L'Office a traité plus en détail de cette question dans la section 4.2.

À son avis, l'exercice de la latitude en matière de tarification suivra l'évolution du marché pour ce qui est de la capacité sur le réseau principal. Au moment où le dossier de la preuve a été clos, TransCanada comptait 14 mois d'expérience dans l'établissement des planchers de soumission pour le réseau principal. Durant cette période, les volumes visés par des contrats de service garanti sont passés de 3 PJ à près de 7 PJ. De plus, l'instauration de ce mécanisme s'est faite pendant l'un des hivers les plus froids des 35 dernières années. Certes élevés au premier trimestre de 2014 à 384 millions de dollars, les PDD étaient nettement plus modestes au second trimestre, puisqu'ils ne se chiffraient qu'à 4 millions de dollars. L'Office juge qu'il est peu probable que les sommes élevées générées au titre des PDD pendant la première année soient représentatives de ce que l'on peut attendre à l'avenir.

Au milieu de septembre 2014, les volumes souscrits par des contrats de service garanti couvrant les deux prochaines années étaient très proches des déterminants de facturation qu'avait prévus TransCanada. L'Office estime que le profil des contrats pour le réseau principal a beaucoup changé depuis l'instauration de la latitude dans l'établissement des droits et que cela présente un nouveau paradigme pour TransCanada. L'exercice par celle-ci de ce pouvoir exigera un examen plus approfondi et la recherche d'un juste équilibre afin de favoriser le service garanti tout en profitant des occasions qui se présentent pour les services discrétionnaires.

L'Office est d'avis que d'énormes occasions s'offrent au réseau principal pour concurrencer les autres gazoducs acheminant le gaz du BSOC vers les marchés. Il constate toutefois que les droits proposés sont plus élevés que la limite supérieure pour des droits concurrentiels indiquée dans la décision RH-003-2011. De plus, l'écart entre le carrefour NIT et le carrefour Henry (et d'autres également) se situe sous son niveau historique. Des intervenants ont déclaré à l'Office que le droit actuel du service garanti sur le réseau principal ainsi que celui du TI ne sont pas toujours justifiables sur le plan économique. Afin de générer des produits supplémentaires, le bureau de tarification de TransCanada devra user efficacement de sa discrétion pour promouvoir l'utilisation du pipeline, ce qui inclut un droit de TI inférieur à celui du service garanti.

De façon générale, l'Office considère que les droits fixes pluriannuels et la mesure d'encouragement touchant les produits nets, mis de l'avant dans la décision RH-003-2011, continuent de fournir à TransCanada de solides incitatifs pour prendre des décisions judicieuses relativement à l'établissement des planchers de soumission pour le TI et le SG-CT. Des erreurs de jugement importantes dans la mise en application de la latitude en matière de tarification produiront des soldes plus élevés dans les comptes de report qui, en retour, entraîneront une hausse des droits et créeront un risque de revenir à la situation qui prévalait avant la décision RH-003-2011.

Décision

L'Office a décidé de maintenir la latitude en matière de tarification accordée dans la décision RH-003-2011. Comme il l'explique au chapitre 8, il réexaminera la pertinence de maintenir la latitude sans contrainte existante pour la période de 2018 à 2020 dans le cadre d'une future demande de TransCanada visant les droits sur le réseau principal.

4.2 Transparence et gestion de la tarification des services discrétionnaires

Opinion de TransCanada

TransCanada a déclaré qu'en plus des renseignements qui sont du domaine public, le personnel du bureau de tarification consulte parfois, pour fixer les planchers de soumission, des informations sur les commandes d'expédition passées et les planchers acceptés. Ces données historiques complètent les renseignements non publics sur les expéditions prévues à chaque point de réception et de livraison sur le réseau principal. TransCanada a ajouté que le personnel du bureau de tarification travaille pour le réseau principal réglementé et peut donc consulter les mêmes renseignements que les autres employés. Parmi ces renseignements, il y a les commandes d'expédition de chaque expéditeur, des données qui ne sont pas publiques.

Opinions des participants

BP

BP a indiqué que la transparence de TransCanada concernant les offres et la tarification des services discrétionnaires et l'appétit constant de recueillir des renseignements toujours plus précis continuaient de la préoccuper. Elle a aussi fait valoir qu'il fallait se pencher sur l'utilisation que fait TransCanada des renseignements exclusifs des expéditeurs en tant d'exploitant du réseau principal. De manière plus précise, BP a soutenu qu'il fallait mettre en place un pare-feu ou un autre mécanisme du genre pour empêcher le personnel du bureau de tarification de TransCanada de consulter des renseignements non publics qui sont propres à un expéditeur.

ACPP

L'ACPP a recommandé que l'Office oblige TransCanada à déclarer plus de renseignements sur la façon dont elle établit les droits des services discrétionnaires sur le réseau principal. Selon l'ACPP, tant que TransCanada continuera de jouir d'une certaine latitude pour offrir ses services discrétionnaires, elle devrait rendre public un rapport sommaire révélant ses offres pour la capacité à court terme et leurs résultats. Dans le cas du TI, ce rapport devrait renfermer les renseignements ci-après, ventilés par parcours :

- les planchers de soumission quotidiens;
- les prix quotidiens acceptés;
- les écarts de base quotidiens pour les principaux parcours;

- une indication de la fréquence à laquelle le prix plancher de soumission du TI a dépassé l'écart;
- une indication de la fréquence à laquelle le prix accepté du TI a dépassé l'écart;
- le volume quotidien offert;
- le volume quotidien transporté.

Pour ce qui est du SG-CT, l'ACPP a recommandé l'établissement d'un rapport dans lequel figureraient les offres pour ce service, les planchers de soumission, les prix acceptés et les volumes totaux transportés, pour chaque parcours.

M. Orans a indiqué que ces renseignements éclaireraient davantage le marché sur les pratiques de tarification de TransCanada et démontreraient une plus grande transparence à l'Office dans sa surveillance et son évaluation des méthodes de celle-ci. Du même coup, l'Office serait mieux outillé pour rendre de futures décisions réglementaires, car il pourrait tenir compte des activités passées de la société. En contre-interrogatoire, M. Orans a déclaré qu'en accordant la latitude en matière de tarification à TransCanada, l'Office a présumé qu'il existait un marché secondaire compétitif; il lui incombe donc de veiller à ce que les marchés le soient effectivement.

De façon générale, l'ACPP a soutenu que le personnel du bureau de tarification de TransCanada peut consulter des renseignements détaillés sur les expéditeurs et, dans le passé, il leur a fait une concurrence féroce. Selon l'ACPP, sa proposition relativement à la transparence vise à permettre à tous les participants du marché de faire jeu égal.

En réponse à TransCanada qui prétendait qu'il devait y avoir des consultations avec les expéditeurs avant qu'il soit possible de déterminer s'il y a lieu de revoir les obligations de déclaration existantes, l'ACPP a affirmé que les consultations qui se sont déroulées sur la question dans le passé avaient été une source de frustration et n'avaient abouti à rien. L'ACPP a donc insisté auprès de l'Office pour qu'il établisse des lignes directrices sur les exigences en matière de rapports et qu'il précise les grands axes des renseignements recherchés, afin que ces exigences demeurent raisonnables.

Centra

Centra a déclaré que la publication de tout renseignement susceptible de rendre le marché plus transparent constituerait un pas dans la bonne direction. Centra a fait sienne la position de l'ACPP concernant l'établissement, par l'Office, de lignes directrices et l'expression des grands axes des renseignements recherchés pour faire en sorte que les exigences relatives aux rapports soient raisonnables.

Centra a soutenu que le personnel du bureau de tarification de TransCanada peut consulter les transactions qui ont eu lieu entre les expéditeurs et des renseignements, actuels et passés, sur les commandes d'expédition de chaque expéditeur, y compris les volumes transportés et les parcours utilisés. Ces données peuvent même comprendre des renseignements non publics propres à des sociétés affiliées à TransCanada. Centra a allégué qu'un tel accès procure à TransCanada des informations commerciales qu'aucun autre participant du marché concurrençant TransCanada pour le transport sur le marché secondaire et le marché des produits de base n'a accès.

M. Sanderson, témoin de Centra, a déclaré que l'examen qu'il a fait du code de conduite de TransCanada l'a amené à conclure qu'aucune contrainte n'est imposée au personnel du bureau de tarification relativement à la consultation de renseignements non publics. Pour M. Sanderson, ce code, dans sa forme actuelle, est insuffisant, car il procure à TransCanada un accès déséquilibré à des renseignements ayant une plus vaste portée sur le marché du gaz naturel. Centra conclut que l'Office devrait interdire à TransCanada la consultation et l'utilisation de tous les renseignements non publics sur les expéditeurs dans l'exercice de sa latitude en matière de tarification, et l'obliger a signaler tous les manquements à cette directive.

ACIG

L'ACIG a fait valoir que la Federal Energy Regulatory Commission (FERC), aux États-Unis, pour assurer une plus grande transparence, collecte des données sur les transactions, y compris sur le marché secondaire, auprès de tous les acteurs sur le marché de l'énergie aux États-Unis. L'ACIG a dit appuyer les efforts de l'Office pour rendre les marchés du gaz naturel plus transparents en publiant plus de renseignements, dont la capacité disponible de TransCanada et des expéditeurs.

Réplique de TransCanada

TransCanada a déclaré que les propositions touchant la déclaration de renseignements de l'ACPP sont injustifiées et inutiles.

Elle s'oppose à la demande l'ACPP qui la forcerait à fournir plus de renseignements dans le but de rendre plus transparente la façon dont elle établit les droits des services discrétionnaires. Selon TransCanada, elle déclare déjà les renseignements que l'ACPP cherche à obtenir; sinon, ils sont disponibles auprès d'autres sources. L'obligation de déclarer d'autres renseignements est inutile et ne ferait que miner l'efficacité de son pouvoir discrétionnaire de tarification et lui nuire dans ses efforts pour faire concurrence sur le marché secondaire. TransCanada estime qu'il y a déjà une très grande transparence sur le réseau principal et que celle-ci surpasse la quantité de renseignements provenant de ses concurrents sur le marché secondaire qui, eux, ont, contrairement à elle, accès à des informations sur les transactions au comptoir.

TransCanada a insisté sur le fait qu'il devrait y avoir des consultations avant que l'on puisse juger s'il y a lieu de modifier les obligations actuelles relatives aux rapports et avant que l'Office envisage de modifier les exigences en matière de rapports trimestriels. M. Schultz a proposé que l'on permette à TransCanada de reprendre les consultations avec les parties prenantes pour examiner les aspects qui ont fonctionné et ceux qui n'ont pas fonctionné, voir quels renseignements supplémentaires elles estiment importants et quels autres renseignements n'ont pas encore été envisagés, mais qui pourraient être pertinents aux fins des rapports.

Sur la question de l'accès par le personnel du bureau de tarification à des renseignements non publics, TransCanada est en désaccord avec la position de Centra qui prétend que, parce que ces personnes peuvent consulter des renseignements propres aux expéditeurs et non publics, il faudrait leur imposer des contraintes. TransCanada a fait valoir que le réseau principal a toujours fait usage des renseignements dont il disposait sur ses clients et ses opérations pour mettre en marché la capacité du réseau principal. Restreindre l'accès aux renseignements sur les clients au personnel du bureau de tarification rendrait impossible l'atteinte de l'objectif que l'Office a fixé à TransCanada en lui accordant la latitude en matière de tarification, soit maximiser ses produits.

TransCanada a néanmoins indiqué que, dans l'éventualité où l'Office serait enclin à envisager de limiter les renseignements accessibles au personnel du bureau de tarification pour établir les droits sur la capacité discrétionnaire, il ne devrait prendre cette décision qu'au terme d'un examen approfondi des renseignements dont disposent tous les participants sur le marché secondaire pour fixer les prix de la capacité pipelinière, et les contraintes qui leur sont imposées.

4.2.1 Opinion de l'Office

L'Office comprend les préoccupations exprimées par diverses parties prenantes utilisant le réseau principal relativement à la gestion interne de TransCanada de l'accès à des renseignements non publics sur les expéditeurs par le personnel du bureau de tarification, ainsi qu'à l'égard des renseignements sur la vente des services à court terme et de la transparence des renseignements portant sur le marché secondaire.

L'Office remarque que, dans sa preuve et au cours de son contre-interrogatoire, TransCanada avait beaucoup insisté sur le fait qu'elle fait concurrence au marché secondaire. Plusieurs intervenants étaient d'avis que le personnel du bureau de tarification de TransCanada ne devrait pas pouvoir consulter des renseignements non publics, car cette situation crée un déséquilibre entre les parties qui se concurrencent pour vendre la capacité à court terme sur le réseau principal.

En réponse à l'engagement n° 4, TransCanada a révélé que le personnel du bureau de tarification avait accès à des renseignements non publics, dont les commandes passées par les expéditeurs sur des parcours particuliers. L'Office constate que les témoins de TransCanada ont dit ignorer dans quelle mesure ces renseignements sont utilisés pour fixer les planchers de soumission du TI et du SG-CT. TransCanada n'a produit aucune preuve étayant sa prétention que la limitation de l'accès par le personnel du bureau de tarification aux renseignements sur les clients rendrait impossible le travail de ces personnes en vue de maximiser ses produits totaux.

Pendant le volet oral de l'instance en l'espèce, TransCanada a révélé que le personnel du bureau de tarification avait accès à des renseignements non publics, dont les commandes passées par les expéditeurs sur des parcours particuliers. L'Office craint que l'accès à des renseignements non publics par le personnel du bureau de tarification de TransCanada pourrait être perçu comme un avantage injuste par rapport aux participants sur le marché secondaire.

L'Office est d'avis que TransCanada ne devrait jouir d'aucun avantage du fait qu'elle exploite le réseau principal en ayant accès à des renseignements non publics. TransCanada et les participants sur le marché secondaire se concurrencent pour vendre la capacité à court terme et devraient, de façon générale, faire jeu égal si l'on espère voir le marché secondaire agir comme mécanisme de contrôle à l'exercice de la latitude en matière de tarification.

Comme première étape, l'Office ordonne à TransCanada d'entreprendre une étude approfondie des renseignements non publics auxquels le bureau de tarification de TransCanada a accès, y compris des renseignements non publics portant sur les sociétés affiliées à TransCanada, et de la manière dont ces renseignements pourraient, en théorie et en pratique, avoir une incidence sur l'établissement des prix plancher de soumission

pour TI et le SG-CT. L'Office se préoccupe surtout du fait que le personnel du bureau de tarification a accès aux données portant sur les transactions des expéditeurs, dont les volumes et les parcours, ainsi que les données historiques et en temps réel.

L'Office enjoint à TransCanada de proposer des mesures pour empêcher l'accès aux renseignements non publics, et l'utilisation de ces renseignements, dans l'établissement des prix plancher aux fins de soumission visant les services discrétionnaires. Il pourrait s'agir, par exemple, d'ériger des pare-feu entre le bureau de tarification et l'entité réglementée qu'est le réseau principal pour empêcher, entre autres, les communications et l'accès à l'information, d'édicter un code de déontologie particulier à l'intention du personnel du bureau de tarification ou encore d'actualiser le code de conduite des employés du réseau principal. Compte tenu des préoccupations exprimées par les participants à l'instance, l'Office pense qu'il serait avantageux, aux fins de l'étude, que TransCanada consulte les parties prenantes au réseau principal à ce sujet.

TransCanada est ainsi tenue de transmettre à l'Office, au plus tard le 31 mars 2015, les résultats de son étude interne et des consultations menées auprès des parties prenantes.

En ce qui a trait à la gestion et à la transparence des renseignements, l'Office constate que, malgré le fait que TransCanada communique déjà des renseignements sur les planchers du TI et du SG-CT tous les trimestres, des parties ont indiqué qu'il pourrait être avisé d'exiger des renseignements supplémentaires et plus fréquents.

Durant l'instance, des parties ont soutenu que l'Office devrait exiger que TransCanada communique quotidiennement les planchers acceptés, par parcours, pour le TI et le SG-CT ainsi que les volumes quotidiens transportés par le réseau principal pour ces mêmes services. Des participants ont fait valoir que le fait d'exiger plus de renseignements visait à favoriser la concurrence entre TransCanada et le marché secondaire pour la vente de la capacité à court terme sur le réseau principal. Les parties se sont adressées à l'Office pour savoir quelles informations devraient être déclarées de manière que les exigences relatives aux renseignements demeurent raisonnables.

L'Office relève qu'actuellement, TransCanada n'est pas tenue de déclarer les planchers de soumission acceptés pour le TI et le SG-CT, et que seul le personnel de TransCanada a accès à ces prix, comme cela a été exposé ci-dessus. Les expéditeurs qui participent au marché secondaire (que ce soit pour l'abandon de capacité ou le transport groupé et les livraisons de produits de base) disposent d'informations auxquelles TransCanada n'a pas accès. Des parties qui souhaitent souscrire de la capacité (ou de la capacité de transport et des produits de base groupés) sur le marché secondaire ont aussi déclaré à l'Office qu'elles ne disposent pas toujours des renseignements leur permettant de savoir si cette capacité est disponible et auprès de qui.

L'Office est d'avis que, de façon générale, les exigences en matière de rapports ne devraient pas défavoriser une partie en concurrence avec d'autres pour la vente de la capacité à court terme, et que la communication d'information devrait être équilibrée entre TransCanada et les expéditeurs du réseau principal. L'Office juge que le fait de limiter l'accès pour le personnel du bureau de tarification aux renseignements exclusifs non publics propres à TransCanada peut rendre moins pressant le besoin d'accroître la communication de renseignements. L'Office reconnaît globalement le risque de déséquilibre concernant les renseignements disponibles si l'on renforce les exigences

relatives aux renseignements pour TransCanada et propose, si l'on emprunte cette voie, que ces exigences soient accompagnées d'autres exigences pour les autres participants sur le marché secondaire. L'Office estime que les renseignements sur le marché secondaire, dont la capacité disponible, peuvent être opaques et, par conséquent, encourage TransCanada et les expéditeurs à trouver des moyens d'accroître la transparence sur l'endroit où il y a disponibilité sur le marché secondaire. Aux fins de clarté, à ce stade-ci, l'Office ne propose pas de commencer à réglementer les exigences en matière de rapports des autres participants sur le marché secondaire.

TransCanada est déjà tenue par l'Office de consulter les expéditeurs au sujet des renseignements devant figurer dans ses rapports trimestriels de surveillance et sur la pertinence de modifier les exigences en matière de rapports, obligation qui découle de la réponse de l'Office au dépôt de TransCanada fait en application de la décision RH-003-2011 en juin 2013 et pour laquelle un délai supplémentaire a récemment été accordé à TransCanada. En l'espèce, l'Office a ordonné à TransCanada de mener une étude et de tenir des consultations au sujet de sa gestion interne des renseignements non publics dans sa latitude en matière de tarification. L'Office s'attend à ce que TransCanada profite des liens entre ces questions et les activités de consultation sur les exigences visant les renseignements à communiquer pour se mettre au courant de ce que les parties prenantes ont à dire sur les deux sujets.

En plus de participer aux consultations susmentionnées, les parties intéressées sont invitées à prendre connaissance du dépôt que TransCanada doit effectuer le 31 mars 2015 ou avant et de transmettre à l'Office leurs commentaires au plus tard le 30 avril 2015. Lorsqu'il aura reçu les commentaires des parties intéressées, l'Office pourra déclencher un processus par voie de mémoires ou convoquer une conférence technique dans le but de déterminer les mesures à prendre pour régler les questions de la transparence et de la gestion des services discrétionnaires.

Décision

L'Office enjoint à TransCanada de proposer des mesures pour empêcher l'accès aux renseignements non publics propres aux expéditeurs, et l'utilisation de ces renseignements, dans l'établissement des planchers de soumission visant les services discrétionnaires.

Chapitre 5

Besoins en produits

5.1 Besoins en produit et base tarifaire

Opinion de TransCanada

TransCanada a présenté une demande relativement à ses besoins annuels en produits du 1er janvier 2015 au 31 décembre 2020. Les droits contenus dans sa proposition pour chacune de ces années sont basés sur ces besoins en produits. Selon elle, ses besoins en produits et les bases tarifaires qui en découlent ont été déterminés conformément aux éléments contenus dans le dépôt 2013-2017 fait en application de la décision RH-003-2011 de l'Office, en les extrapolant jusqu'en 2020. Ces éléments sont, notamment, le rendement et les impôts sur le revenu, la contribution de TransCanada, les rajustements différentiels annuels des droits et le coût de service.

TransCanada a déclaré que les bases tarifaires proposées respectaient le contenu du dépôt conforme à la décision, à deux exceptions près :

- Les valeurs nettes des installations ont été actualisées en se fondant sur une prévision plus récente tenant compte des nouveaux projets d'immobilisations touchant la capacité.
- Les soldes des comptes d'ajustement diffèrent à cause de l'élimination de la contribution de 95 millions de dollars au CALT de 2015 à 2017 et de l'ajout du compte d'ajustement de l'amortissement.

Les bases tarifaires pour la période du 1er janvier 2015 au 31 décembre 2020 comprennent les acquisitions d'immobilisations importantes ci-après dans le triangle de l'Est :

- la canalisation Hamilton – 25 millions de dollars (entrée en service en novembre 2015);
- le projet de pipeline de raccordement King's North – 126 millions de dollars[2] (entrée en service en novembre 2015);
- l'agrandissement du réseau principal en 2016 – 240 millions de dollars (entrée en service en novembre 2016).

Le compte d'ajustement de l'amortissement est intégré à la base tarifaire du réseau principal pour prendre en compte les variations annuelles dans les prévisions liées à l'établissement des droits fixes du 1er janvier 2015 au 31 décembre 2020 et l'amortissement des rajustements différentiels des droits pour le service à courte distance dans le triangle de l'Est du 1er janvier 2015 au 31 décembre 2030. Les rajustements provisoires correspondent au montant annuel fixe versé dans le compte d'ajustement de l'amortissement et incorporé à la base tarifaire pour prendre en considération les variations associées à l'accumulation et au recouvrement des rajustements

[2] TransCanada a indiqué qu'elle s'attendait à ce que ce montant soit plus élevé d'environ 100 millions de dollars en raison de l'augmentation des frais pour l'acquisition des terrains.

différentiels des droits ainsi que de celles des prévisions annuelles employées pour établir les droits fixes pendant la période d'application des droits fixes. Les rajustements provisoires sont compris dans le compte d'ajustement de l'amortissement et inclus dans la base tarifaire. Les sommes ajoutées au compte d'ajustement de l'amortissement ou amorties à partir de celui-ci jouent le même rôle que les rajustements au CALT. Au terme de la période d'amortissement, du 1er janvier 2015 au 31 décembre 2030, ce compte deviendra inutile.

Dans les besoins en produits, l'effet sur ces derniers du solde du compte d'ajustement de l'amortissement est comptabilisé avec eux et appelé rajustements différentiels annuels des droits. Ceux-ci correspondent au montant à ajouter aux besoins en produits chaque année de 2015 à 2020 au titre des rajustements différentiels des droits[3], ce qui comprend les impôts sur le revenu et le rendement. Ils consistent en deux rajustements : un tenant compte de la période de recouvrement des rajustements différentiels des droits et, l'autre, prenant en considération les variations liées à l'imputation des droits fixes. La composante des rajustements différentiels annuels des droits relative aux rajustements différentiels des droits est rattachée aux rajustements provenant des expéditeurs et amortie (jusqu'en 2030 pour les expéditeurs à grande distance de l'Est et en 2020 pour tous les autres expéditeurs, incluant les). Celle qui concerne les droits fixes a trait aux trop-perçus ou moins-perçus résultant de l'imputation de droits moyens fixes de 2015 à 2020. Les rajustements différentiels annuels des droits ne se répercuteront donc pas sur le CALT.

Les hypothèses relatives aux besoins en produits bruts proposés pour 2015 à 2020 et les variations par rapport au dépôt conforme à la décisionsont énumérées ci-dessous. Les coûts des composantes se rattachant au service ont été actualisés à partir des plus récentes prévisions et figuraient dans la demande.

- Les coûts du TPT comprennent un nouveau contrat conclu avec Enbridge.
- On prévoit une augmentation des coûts d'exploitation des installations de stockage, des frais recouvrés pour l'Office national de l'énergie, des coûts liés aux instances réglementaires et aux collaborations et des frais d'exploitation, d'entretien et d'administration égale à l'inflation annuelle, soit 2 %.
- Les coûts associés à l'intégrité des gazoducs demeureront constants à 100 millions de dollars par année.
- Les taux d'amortissement et d'amortissement réglementaire ayant servi au calcul de ces dépenses pour le CALT de 2015 à 2020 sont basés sur les taux composite d'amortissement moyens approuvés dans la décision RH-003-2011.
- Le rendement sur la base tarifaire est établi en fonction d'un RCA de 10,1 % sur un ratio présumé du capital-actions ordinaires de 40 % et une prévision des coûts de la dette.
- On a obtenu le montant des impôts sur le revenu de 2015 à 2020 en posant des hypothèses généralement conformes à celles approuvées dans la décision RH-003-2011, dont un taux d'imposition de 25,937 %. Les écarts temporaires sont compatibles avec la

[3] Les rajustements différentiels des droits sont des manques à gagner de produits imputés au triangle de l'Est, à la canalisation des Prairies et à la CNO après rajustement des droits pour le transport à courte distance dans le triangle de l'Est pour recouvrer les coûts de ce dernier, et perception des droits conformes aux décisions pour les autres parcours.

décision RH-003-2011 ou ont été actualisés à partir d'hypothèses pertinentes pour la base tarifaire, l'amortissement et la dette. La déduction annuelle pour amortissement correspond au montant approuvé dans la décision RH-003-2011, auquel on a été ajouté une somme tenant compte des projets d'immobilisations supplémentaires prévus durant la période.

- Les taxes municipales et l'impôt provincial sur le capital sont fidèles au dépôt conforme à la décision et comprennent une prévision pour les taxes et impôts supplémentaires sur les nouvelles immobilisations envisagées dans la demande. On prévoit une augmentation annuelle de 3,0 % des taxes.
- Les coûts d'électricité et la taxe sur le combustible ont été réduits dans la demande par rapport au dépôt conforme à la décision en se fondant sur une prévision plus récente pour 2015, puis majorés en prenant un taux général d'inflation de 2,0 % par année de 2016 à 2020.
- La contribution de TransCanada de 27 millions de dollars avant impôts, ou 20 millions de dollars après impôts, est incluse.
- Les rajustements différentiels annuels des droits ont été ajoutés aux besoins en produits.

La demande expose aussi les détails du calcul de la provision pour fonds utilisés durant la construction et l'inclusion dans les besoins en produits des coûts et dépenses engagés de manière raisonnable et prudente par TransCanada par suite de ses contrats de TPT sur les réseaux de TQM, d'Union, d'Enbridge et GLGT. La demande n'empêche pas TransCanada de prendre d'autres initiatives pour réduire le coût de service du réseau principal de 2015 à 2030.

En réponse à une demande de l'Office durant le volet oral de l'audience, TransCanada a soumis une mise à jour illustrée des besoins en produits fondée sur des renseignements actuels. Les hypothèses de coûts tiennent compte des changements découlant de ce qui suit :

- le solde du CASD prévu à la fin de 2014 viré au CALT;
- la révision des coûts du projet de pipeline de raccordement King's North;
- la révision des coûts du TPT, des coûts associés à l'intégrité des gazoducs et aux franchises d'assurance, des coûts d'électricité et de taxe sur le combustible, des frais d'exploitation, d'entretien et d'administration et des coûts d'émissions de gaz à effet de serre;
- la révision concernant le gaz utilisable pour le stockage.

Ces hypothèses se répercutent sur divers postes des bases tarifaires et des besoins en produits, dont le compte d'ajustement de l'amortissement.

TransCanada a affirmé que les effets cumulatifs des changements apportés à ces hypothèses de coûts sur les besoins en produits représentaient une variation de 8 millions de dollars de 2015 à 2020. Un examen par tronçon révèle que l'augmentation la plus marquée vient du triangle de l'Est, augmentation qui est légèrement compensée par des rajustements différentiels des droits plus bas en général et un amortissement afférent lui aussi plus bas de ces rajustements pour les expéditeurs dans le triangle de l'Est jusqu'à la fin de 2030.

TransCanada a fait valoir que les composantes des produits mentionnées dans la demande, aussi bien pour les contrats garantis que les prévisions de PDD, demeurent valables. Elle a conclu que les droits déposés à l'origine dans la demande restent raisonnables et que l'Office devrait les approuver. Les variations résultant des renseignements actualisés sont *de minimis* et devraient être examinées dans le contexte du mécanisme du CALT, comme cela était envisagé au départ dans la demande.

Opinions des participants

ANE

Selon l'ANE, deux éléments des coûts inclus dans les besoins en produits proposés par TransCanada semblent avoir été surévalués. Le premier a trait aux coûts associés à l'intégrité des gazoducs et aux franchises d'assurance de 100 millions de dollars par année. L'ANE a fait remarquer que les coûts réels associés à l'intégrité des gazoducs de TransCanada ont été beaucoup bas, en partie parce que des réductions des dépenses attribuables au projet Énergie Est en absorbent une portion. L'ANE a aussi noté que TransCanada avait mentionné que les coûts associés à l'intégrité des gazoducs n'avaient pas été actualisés dans sa nouvelle prévision de besoins en produits employée pour établir ceux-ci dans sa proposition.

Le second élément mentionné par l'ANE concerne les coûts d'électricité et la taxe sur le combustible qui, à son avis, devraient être revus. Les frais mensuels pendant la deuxième moitié de 2013 et les frais pour le premier trimestre de 2014 semblent être nettement plus bas que les montants figurant dans la proposition de TransCanada relative à ses besoins en produits. L'ANE a laissé entendre que les changements de débit sur le réseau principal pourraient contribuer à réduire ce poste de dépenses. Elle a recommandé que les coûts d'électricité et la taxe sur le combustible soient réduits à un niveau équivalant aux frais réels de juillet 2013 à juin 2014. Que l'Office décide ou non de maintenir les droits conformes à la décision ou qu'il choisisse de mettre en œuvre certains volets de la demande, l'ANE a recommandé que les coûts associés à l'intégrité des gazoducs et aux franchises d'assurance et les coûts d'électricité et de taxe sur le combustible soient fixés à des seuils représentatifs des dépenses de TransCanada à ces titres en 2013.

Centra

Selon Centra, si une bonne partie de la demande est approuvée, une méthode plus appropriée concernant le RCA serait de le fractionner par tronçon du réseau principal à compter du 1er janvier 2015 et d'imposer à TransCanada un moratoire sur les bénéfices nets réalisés dans la canalisation des Prairies et la CNO de 2015 à 2020, puis d'utiliser ces sommes pour accélérer l'amortissement de la canalisation des Prairies.

ACIG

L'ACIG a indiqué qu'étant donné qu'elle ne s'opposait pas au règlement en bloc, elle n'avait pas d'objection à formuler relativement au caractère approprié des besoins en produits et aux bases tarifaires durant la période 2015-2020.

Réplique de TransCanada

TransCanada estime que la preuve soumise par l'ANE vise certains éléments précis des besoins en produits et fait abstraction d'autres éléments. De ce fait, elle n'a qu'une vue partielle des besoins en produits ayant servi à établir les droits pour la période 2015-2020. TransCanada a affirmé que certains éléments des besoins en produits seront plus élevés que les coûts compris dans la demande et qu'il sera difficile pour elle de gérer les coûts globaux aux niveaux indiqués dans la prévision contenue dans la demande. Elle a ajouté que, tout bien considéré, la prévision des coûts du réseau principal qui a donné lieu aux droits proposés est raisonnable et qu'il n'est aucunement nécessaire de les revoir à la baisse.

TransCanada a soutenu que la recommandation de Centra d'imposer un moratoire sur les bénéfices nets de la canalisation des Prairies du réseau principal de 2015 à 2020 et d'utiliser la somme pour accélérer l'amortissement de ce tronçon était une approche contraire à la norme de rendement équitable et à la jurisprudence et la politique de l'Office, et qu'une telle méthode n'était pas justifiée dans les conditions actuelles du réseau principal.

5.1.1 Opinion de l'Office

Tout bien pesé, l'Office juge raisonnables les éléments entrant dans les besoins en produits proposés pour la période 2015-2020, notamment le rendement et les impôts sur le revenu, la contribution de TransCanada, les RDD et le coût de service. Il juge aussi raisonnables les éléments constituant la base tarifaire proposée pour la même période, y compris les comptes d'ajustement – CALT et compte d'ajustement de l'amortissement – et les ajouts découlant des immobilisations liées à la capacité incorporés à la base tarifaire du triangle de l'Est.

L'Office rejette la proposition de Centra de fractionner le RCA selon le tronçon du réseau principal à compter du 1er janvier 2015 et de soumettre les bénéfices nets de TransCanada pour la canalisation des Prairies et la CNO à un moratoire de 2015 à 2020 afin d'utiliser ces sommes pour accélérer l'amortissement de la canalisation des Prairies. L'Office estime qu'il est trop tôt pour revoir les taux d'amortissement et que la preuve ne justifie pas un tel examen. Selon lui, l'étude d'un moratoire sur les bénéfices nets de deux tronçons du réseau principal est non fondée.

Décision

L'Office approuve les besoins en produits et les bases tarifaires proposés de 2015 à 2020.

5.2 Traitement du CASD et du CALT

Opinion de TransCanada

TransCanada a indiqué qu'au nombre des facteurs ayant mené au règlement, on comptait le réexamen précoce possible des droits du réseau principal pour se prévaloir d'une ou de plusieurs portes de sortie prévues dans la décision RH-003-2011 et accessibles selon le solde du CASD ou le changement de vocation des immobilisations du réseau principal. TransCanada a déclaré que le solde du CASD à la fin de 2013 était positif. La décision RH-003-2011 a instauré le CASD

pour comptabiliser les écarts annuels cumulatifs entre les produits réels totaux et les coûts annuels totaux (après versements prévus dans la mesure incitative) afin de maintenir les droits fixes pluriannuels.

La demande est fondée sur un solde nul du CASD à la fin de 2014, mais des renseignements déposés plus tard durant l'instance ont révélé un solde positif de 440,6 millions de dollars à la fin de l'année en question. TransCanada a proposé de transférer ce solde au CALT, éliminant par le fait même le CASD à ce moment. Elle a fait remarquer que ce virement réduirait le montant des transferts du solde du CALT aux droits du triangle de l'Est après 2020. Selon TransCanada, cette méthode est fidèle au principe de la causalité des coûts, car le CALT – qui représente une obligation pour l'ensemble du réseau – serait éliminé ou pratiquement éliminé par le CASD, dont les produits perçus à la grandeur du réseau sont plus élevés que les besoins en produits.

TransCanada rejette la méthode consistant à porter un solde positif du CASD à la fin de 2014 au crédit des besoins en produits employés pour fixer les droits pour 2015 parce, soutient-elle, cela ne permettrait pas d'atteindre le but recherché dans la demande, soit la stabilité des droits et un élément de certitude pour les expéditeurs. TransCanada a observé que ces derniers récolteront les avantages du solde positif du CASD, quel que soit le traitement retenu, la seule différence se situant dans le choix du moment. Quoi qu'on fasse du solde du CALT après 2020, TransCanada a indiqué que le fait de comptabiliser le solde positif du CASD à la fin de 2014 au CALT éliminera l'obligation actuelle de l'ensemble des expéditeurs à l'égard de ce compte, à l'avenir.

TransCanada a soutenu que créditer le solde positif du CASD uniquement aux droits plutôt que le transférer au CALT procurerait un avantage considérable aux expéditeurs qui, peut-être, n'utilisent le réseau qu'à court terme, laissant aux utilisateurs à long terme et à la société la gestion du recouvrement du solde du CALT pendant de nombreuses années. Elle a laissé entendre qu'en affectant le CASD au CALT, elle respecte parfaitement les lignes directrices énoncées dans la décision RH-003-2011, soit qu'elle se prévale des outils mis à sa disposition pour réduire les risques, dans l'environnement commercial donné, dans l'intérêt des futurs expéditeurs et le sien.

TransCanada a affirmé que le solde du CALT continuera d'être intégré à la base tarifaire du réseau principal. Le CALT est constitué des éléments suivants : le solde actuel du CALT au 31 décembre 2014; un redressement pour éliminer le solde actuel du CASD à la même date, après rajustements pour la mesure incitative; un redressement pour éliminer tout écart entre les besoins en produits réels et prévus et les produits réels et prévus du 1er janvier 2015 au 31 décembre 2020, après rajustement pour la mesure incitative, pour procurer aux expéditeurs des droits plus stables et une certitude relativement aux droits d'une année à l'autre.

Durant la période 2015-2020, TransCanada a proposé d'amortir le solde du CALT au taux composite d'amortissement annuel du réseau principal. Par la suite, conformément au règlement, elle propose d'intégrer le solde du CALT à la base tarifaire du triangle de l'Est et de l'amortir au taux d'amortissement de celui-ci jusqu'à ce que ce solde soit ramené à zéro.

La demande déposée en décembre 2013 faisait état d'un CALT ayant un solde négatif de 2015 à 2020. Or, dans les documents déposés par la suite, compte tenu du solde important du CASD à la fin de 2014 et du redressement proposé pour éliminer ce solde en transférant le montant au CALT, TransCanada a dit s'attendre à ce que le solde du CALT soit positif au 1er janvier 2015 et qu'il s'élève à 4,8 millions de dollars. Selon TransCanada, cette réduction du solde du CALT avant le début de 2015 respecte le principe de la causalité des coûts parce qu'elle comptabilise le

solde positif d'un compte de report dégagé d'un usage passé pour éliminer le solde négatif d'un compte de report dérivé lui aussi d'un usage passé. Pour TransCanada, cette méthode permet d'obtenir une plus grande équité intergénérationnelle, puisqu'elle lie davantage l'insuffisance de produits et les excédents provenant de l'utilisation au cours de la période où ils ont été constitués. Aux fins de l'établissement des droits, TransCanada n'a pas proposé d'actualiser le solde du CALT figurant dans la demande.

Opinions des participants

ANE

L'ANE a expliqué que la décision RH-003-2011 renfermait deux exemples expliquant comment traiter un solde positif du CASD et qu'à son avis, l'un et l'autre sont raisonnables. Cependant, contrairement à ce qu'a soutenu TransCanada dans sa proposition, l'ANE croit que l'élément le plus important concernant l'élimination du solde positif du CASD a trait aux avantages qui reviennent aux expéditeurs. L'ampleur des produits excédentaires que TransCanada a accumulés en percevant les droits conformes à la décision RH-003-2011 et les paiements incitatifs qu'elle aura déjà conservés en 2013 et 2014 accentuent l'importance de cette question. Tout en admettant qu'en vertu de la demande, les retombées associées à l'élimination du solde du CASD seraient dévolues aux expéditeurs du triangle de l'Est à partir de 2021, l'ANE soutient qu'il n'y a aucune raison pour qu'ils n'en profitent pas maintenant. Par conséquent, la proposition de TransCanada se traduit par une surestimation de la base tarifaire ayant servi à établir les droits d'au moins 10 % pendant six années de perception, et cette omission mène à des droits beaucoup trop élevés et déraisonnables. Il s'ensuit que les expéditeurs font les frais d'une amélioration du flux de trésorerie de TransCanada.

L'ANE a fait valoir que, pour des raisons d'équité, il convient que les expéditeurs bénéficient de l'avantage qui leur revient selon le même calendrier que TransCanada. L'ANE a également noté que, puisque TransCanada laisse entendre que sa demande découle du solde positif du CASD, l'Office devrait examiner le solde réel de ce compte à la fin de 2014, au moment de l'adoption des droits révisés.

Centra

Centra a fait valoir que, si la proposition de segmentation après 2020 et la répartition du solde du CALT est approuvée, il faut évaluer dès maintenant les coûts non récupérables au moment de trancher la demande en tenant compte de l'abandon important des contrats à grande distance qu'envisagent les membres des EZM dans le règlement. Pour Centra, l'Office doit décider si le solde du CALT doit être réparti au moment où il rendra une décision sur les droits pour 2021.

Enbridge et Union

Enbridge et Union ont déclaré qu'il était clair que le solde du CALT deviendrait un passif net à la fin de 2014 et qu'il demeurerait vraisemblablement constant jusqu'à la fin de 2020. La recherche d'un engagement des expéditeurs du triangle de l'Est d'assumer le solde intégral du CALT était une tentative de compromis limitant les répercussions sur les droits des expéditeurs des Prairies et de la CNO durant la période de transition.

Enbridge et Union ont fait état de leur prudence à prévoir les soldes futurs du CALT et ont expliqué que plusieurs facteurs pourraient entraîner des variations considérables de celui-ci à la fin de 2020. Par conséquent, elles estiment que l'on devrait utiliser le solde du CASD pour effacer le solde du CALT à la fin de 2014 et que celui-ci, qu'il soit positif ou négatif, devrait continuer d'être appliqué au triangle de l'Est aux fins de recouvrement après 2020.

Réplique de TransCanada

TransCanada a soutenu que le recouvrement des rajustements différentiels des droits non amortis et du solde du CALT auprès du triangle de l'Est, ainsi que l'engagement d'une tarification intégrée pour les agrandissements du triangle de l'Est témoignent de l'équilibre atteint en dissipant la grande incertitude et la tension qui existaient entre elle et les expéditeurs à l'égard des agrandissements futurs des gazoducs et le recouvrement des coûts dans le triangle de l'Est.

Elle a aussi indiqué que, compte tenu du grand nombre de facteurs qui demeurent incertains et du fait que TransCanada a projeté que les coûts liés au réseau principal pourraient être raisonnablement recouvrables après 2020, il est trop tôt pour les parties de débattre – et pour l'Office de trancher – de l'existence potentielle de coûts non récupérables après 2020, et encore moins de la question de savoir qui devra assumer de tels coûts.

5.2.1 Opinion de l'Office

L'Office juge raisonnable le traitement proposé du CALT comme compte d'ajustement pour éliminer les variations entre les besoins en produits réels et prévus et les produits réels et prévus de 2015 à 2020, après rajustements pour la mesure incitative. L'Office approuve le transfert du solde du CASD au 31 décembre 2014 au CALT et l'élimination subséquente du CASD. Comme cela lui est ordonné au chapitre 6, TransCanada doit se servir du solde réel du CASD au 31 décembre 2014 aux fins du transfert.

En ce qui concerne la proposition de TransCanada d'affecter le solde du CALT à la base tarifaire du triangle de l'Est en 2021, l'Office juge que cette proposition est appropriée dans le cadre d'un ensemble donnant-donnant entre TransCanada et les parties au règlement. Cependant, dans l'éventualité où les conditions auraient changé radicalement au moment de fixer les droits pour 2021, l'Office pourrait déterminer qu'une autre répartition du CALT est plus acceptable.

Décision

L'Office approuve le traitement proposé du CALT et le transfert du solde réel du CASD au CALT au 31 décembre 2014.

Chapitre 6

Conception des droits

Le présent chapitre porte sur différentes questions concernant la conception des droits, y compris les paramètres de tarification pour la période postérieure à 2020. Ces paramètres comprennent l'amortissement des rajustements différentiels des droits jusqu'en 2030, la tarification intégrée et la segmentation du réseau principal. Le paramètre de tarification concernant la répartition du solde du CALT après 2020 a été abordé au chapitre 5.

6.1 Maintien des droits conformes à la décision

Opinion de TransCanada

TransCanada a expliqué que si les droits conformes à la décision devaient rester en place, on verrait probablement surgir des différends entre TransCanada et ses expéditeurs comme ceux qui ont donné lieu au règlement. TransCanada est arrivée à la conclusion que les prévisions de produits incluses dans le dépôt de conformité ne seraient probablement pas raisonnables si les droits conformes à la décision étaient maintenus.

TransCanada a élaboré trois scénarios susceptibles de se concrétiser si les droits conformes à la décision sont maintenus pour la période de 2014 à 2017, mais que les produits de 2014 et 2015 sont actualisés par des données récentes. Pour chaque scénario, les produits divers discrétionnaires sont estimés au même niveau que pour les droits proposés. Deux scénarios sont basés sur la possibilité que les membres des EZM (ou d'autres expéditeurs) présentent une demande à l'Office aux termes de l'article 71 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, en vue de relier leur projet pipelinier de 1 200 TJ/jour au réseau principal de TransCanada à Maple d'ici novembre 2016, et sur le résultat d'une telle demande. Ces deux scénarios sont décrits comme des représentations raisonnables des limites supérieure et inférieure des produits tirés du réseau principal. Dans le troisième scénario, on suppose que TransCanada réalise les trois projets d'agrandissement du triangle de l'Est, les déterminants de facturation reflètent les modifications dans les contrats visant les nouvelles installations, et le changement dans les quantités contractuelles, ainsi que dans les produits connexes tirés des nouvelles installations, est reflété dans les niveaux contractuels pour le service garanti du réseau principal. Dans deux des trois scénarios, un dans lequel la demande présentée par les membres des EZM aux termes de l'article 71 est acceptée, et l'autre dans lequel TransCanada construit les installations, TransCanada obtient des produits inférieurs aux besoins en produits d'ici 2017.

TransCanada a affirmé que, même si les droits proposés dépassent les droits actuels conformes à la décision et la limite supérieure des droits concurrentiels évaluée par l'Office pour le réseau principal, un certain nombre de facteurs indiquent qu'ils seront concurrentiels. Ces facteurs comprenaient les résultats du dernier appel de soumissions pour le réseau principal, l'appui des EZM et la conjoncture différente du marché. TransCanada a fait remarquer que ces facteurs sont généralement applicables à toutes les lignes de tarification du réseau principal. TransCanada a traité des facteurs influant sur la compétitivité d'un niveau de droit particulier pour un expéditeur donné, notamment la présence et le coût de combustibles de rechange au gaz naturel

dans le réseau principal, la capacité de remplacement de combustible et le coût de telles solutions de rechange, les prix du marché pour le gaz naturel et la mesure dans laquelle la demande des expéditeurs est ferme ou capable de tolérer des interruptions.

Opinion des participants

ANE

ANE a affirmé que la décision RH-003-2011 est équitable, qu'elle donne lieu à des droits justes et raisonnables, et qu'elle est bien justifiée et équilibrée. La société a ajouté que la décision RH-003-2011 a instauré une certitude et une stabilité sur le plan réglementaire en ce qui a trait aux droits et services du réseau principal, ce qu'elle juge essentiel pour que celui-ci puisse encore avantager les parties prenantes pendant de nombreuses années. Elle a souligné que la demande contraste vivement avec les décisions rendues récemment par l'Office et est à l'opposé de la preuve substantielle indiquant que la méthode des droits fixes pluriannuels adoptée par l'Office fonctionne comme prévu. Elle a fait remarquer que les niveaux de droit sont importants pour déterminer la compétitivité et la viabilité soutenues de TransCanada.

L'ANE a estimé qu'entre 2015 et 2017, ses expéditeurs paieraient environ 100 millions de dollars de plus selon les droits proposés comparativement aux droits conformes à la décision, en supposant que ces derniers restent en vigueur jusqu'au 31 décembre 2017. Elle a fait valoir qu'une augmentation aussi marquée du passif financier nuirait à ses expéditeurs. Elle a précisé que cela est particulièrement vrai compte tenu du rendement plus élevé obtenu par TransCanada dans la décision RH-003-2011, qui avait pour but de neutraliser le risque commercial accru que TransCanada propose de refiler aux expéditeurs dans la demande. Selon elle, la demande a un effet défavorable sur les expéditeurs parce que, en passant outre la décision RH-003-2011 au tiers de la période d'application prévue, on érode la confiance du marché dans le processus de réglementation, et les expéditeurs sont désavantagés s'ils doivent planifier l'utilisation du réseau de TransCanada à plus long terme.

L'ANE a souligné que la demande n'est pas justifiée par le fait que TransCanada est incapable d'investir dans son réseau en raison du cadre décisionnel associé à la décision RH 003-2011. Les changements proposés, notamment aux besoins en produits, aux méthodes de répartition des coûts et à la conception des droits sont inutiles, d'après la société, pour apaiser les préoccupations éventuelles reliées aux dépenses d'agrandissement des installations. Elle a fait valoir que l'excédent des produits tirés des services existants selon la décision RH-003-2011 sont plus que suffisants pour neutraliser le coût en capital nécessaire pour les agrandissements prévus.

L'ANE a suggéré que l'Office conserve le cadre de conception des droits et services de la décision RH-003-2011 ou qu'il adopte les droits qu'elle propose, qui s'inspirent de cette décision, mais utilisent différentes hypothèses relativement aux déterminants de facturation et au débit. Elle a souligné qu'il conviendrait d'envisager d'importants changements méthodologiques, y compris la segmentation possible du réseau, à la fin de la période de tarification fixe. Elle a ajouté que cela permettrait d'étudier simultanément les répercussions associées à la réaffectation possible d'installations au projet Énergie Est, et tiendrait compte des avantages de l'amortissement considérable de la canalisation du Nord de l'Ontario (CNO) pendant la période de tarification en cours.

L'ANE a recommandé de réduire les droits conformes à la décision pour le reste de la période de tarification fixe, afin de tenir compte de l'élimination rapide du solde du CASD et des contrats supplémentaires de service garanti, en appliquant le solde créditeur réel du CASD à la fin de 2014 au CALT et en éliminant les reports du CALT pour les trois années restantes de la période. Elle a expliqué qu'une partie de l'excédent des produits est ainsi retournée de façon appropriée aux clients par une réduction des droits conformes à la décision; de plus, on évite ainsi un recouvrement excessif, au-delà des besoins en produits, pour les trois années suivantes. La société a avancé que le maintien des droits aux niveaux courants contribuerait probablement à des iniquités intergénérationnelles excessives vu que les expéditeurs actuels rapporteraient des produits dépassant de beaucoup les coûts. De surcroît, l'excédent de produits entraînerait des augmentations considérables de l'impôt à payer.

L'ANE a proposé de calculer les produits nets conformément à la décision RH-003-2011. Les écarts annuels des produits nets, moins tout incitatif payé à TransCanada, seraient crédités au CALT et appliqués à la base tarifaire servant à fixer les droits pour la période commençant en 2018. Les seuils établis pour les incitatifs seraient actualisés en fonction des droits révisés.

Les droits proposés par l'ANE sont également basés sur les hypothèses suivantes :

- le solde restant du CALT est amorti sur les trois ans, jusqu'en 2017;
- la contribution de TransCanada est éliminée;
- le RCA et la structure du capital sont conformes à la décision RH-003-2011;
- les PDD de chaque année correspondent au niveau des droits conformes à la décision (417 millions de dollars pour l'année d'essai se terminant le 31 décembre 2013).

Advenant que les droits qu'elle propose soient mis en application, l'ANE suggère de garder des portes de sortie si (i) le CALT, positif ou négatif, atteint un neuvième de la taille de la base tarifaire de TransCanada, (ii) TransCanada prévoit que le solde du CALT sera irrécouvrable, ou (iii) TransCanada se départit d'éléments d'actif importants ou les réaffecte. Cependant, tout dépôt relatif à une porte de sortie devrait être axé sur la résolution de la situation ayant donné lieu à la porte de sortie. Par exemple, un solde positif du CALT atteignant un neuvième de la taille de la base tarifaire de TransCanada devrait être réglé par une demande de porte de sortie qui réduit les droits.

Les droits proposés par l'ANE comprennent un droit de 0,95 $/GJ d'Empress à la ZLSO Union. L'ANE estime que ce niveau de droit améliore la compétitivité du réseau principal, telle qu'elle est envisagée dans la décision RH-003-2011. La société a fait remarquer que, même si le triangle de l'Est est généralement reconnu comme le tronçon le plus rentable du réseau principal, la mise en œuvre de la décision RH-003-2011 a amélioré la situation à l'extérieur du triangle de l'Est, allégeant ainsi les coûts des éléments d'actif sous-utilisés grâce à une utilisation beaucoup plus grande. Elle a ajouté que, si TransCanada saisit les occasions résultant de la croissance du marché, les expéditeurs actuels du triangle de l'Est assumeront moins de risque pour les tronçons sous-utilisés (Prairies et CNO) du réseau principal. D'après elle, le rajustement des droits à la baisse qu'elle propose est compatible avec la réalisation d'un solde positif du CASD par une porte de sortie de la méthode de conception des droits fixes adoptée par l'Office.

Centra

M. Cicchetti a affirmé que les droits conformes à la décision devraient constituer le point de départ pour déterminer si le demande proposée et les nouvelles méthodes de tarification répondent aux critères réglementaires et économiques largement acceptés. Il est arrivé à la conclusion que les droits proposés ne satisfont pas aux critères voulant que les droits soient justes et raisonnables et ne causent aucune distinction injuste. M. Cicchetti a recommandé d'envisager, pour le projet d'immobilisations, une tarification de rechange n'ayant pas d'effets défavorables sur les clients qui n'en bénéficient pas, et il a souligné qu'il ne fallait pas présumer que la segmentation allait être approuvée.

EZM

Les expéditeurs de la zone de marché (EZM) ont expliqué que la décision RH-003-2011 avait occasionné de l'incertitude quant à la tarification future et au recouvrement des coûts pour le réseau principal, du fait que la conversion du transport à grande distance au service à courte distance faisait diminuer les produits de TransCanada et que leurs membres étaient plus intéressés à acquérir davantage de capacité à courte distance.

Northland

Northland a fait valoir que l'Office devrait rejeter la demande de TransCanada visant à majorer les droits. À son avis, aucun changement n'a fait en sorte que les droits approuvés dans la décision RH-003-2011 ne soient plus justes et raisonnables ou qu'ils ne correspondent plus à la limite supérieure raisonnable d'un droit concurrentiel.

Réplique de TransCanada

TransCanada a affirmé que la position de l'ANE de maintenir les droits conformes à la décision RH-003-2011 ne tient pas compte du fait que les critères donnant accès à une porte de sortie avaient été remplis. TransCanada a précisé que l'ANE reconnaît la porte de sortie en insistant sur le fait que tout changement dans les droits résultant de l'obtention d'une porte de sortie devrait reposer sur des données historiques, comme le solde du CASD, sans tenir compte des faits pertinents et des attentes liés à l'évolution du marché pendant la période pour laquelle les droits sont fixés, tels que ceux qui découleraient de nouveaux investissements d'infrastructure par TransCanada pour le réseau principal.

Par ailleurs, TransCanada a souligné que Centra ne tient pas compte de l'incitation aux changements proposés dans la demande, et l'ANE fait abstraction des problèmes qui ont donné lieu au règlement quand elle s'oppose au fait que la décision RH-003-2011 entraîne des droits insuffisants pour permettre le recouvrement de nouvelles dépenses en immobilisations. TransCanada a souligné que la position de l'ANE fait fi de la preuve montrant que les produits du réseau principal chuteraient à environ la moitié des besoins en produits pour 2017 dans un scénario comportant des investissements visant à faciliter la conversion au service à courte distance tout en maintenant les droits conformes à la décision.

TransCanada a mentionné que le maintien du modèle prescrit dans la décision RH-003-2011, comme le suggère l'ANE et Centra, augmenterait la possibilité de litige prolongé, d'incertitude, de contournement et, conséquemment, de dommage à plus long terme au réseau principal. Cela

serait contraire aux énoncés de l'Office précisant qu'elle a le devoir de protéger la viabilité à long terme de son réseau. Par conséquent, elle a conclu qu'il n'est pas dans l'intérêt public de maintenir le modèle existant, sans tenir compte du recouvrement des coûts à plus long terme et des implications de la tarification.

TransCanada a mentionné que les prévisions de PDD de l'ANE ne sont pas raisonnables. Selon elle, le niveau de PDD indiqué par l'ANE, relativement aux volumes de contrats de service garanti, ne reflète pas la dynamique du marché en évolution, entre autres la production accrue de la formation de Marcellus, qui entraîne la transition des contrats à grande distance au service à courte distance, la baisse des livraisons à des points d'exportation, la création de nouveaux points de réception à ces points d'exportation et les conditions météorologiques plus normales. TransCanada a ajouté que les niveaux de PDD pourraient être inférieurs à ceux qui figurent dans la demande, ce qui est appuyé par les perspectives sur le débit.

TransCanada a estimé que la mise en œuvre du modèle de tarification de l'ANE entraînerait un manque à gagner de près de deux milliards de dollars pour la période de 2015 à 2017, en supposant que les droits irréalistes de l'ANE soient appliqués et que les prévisions relatives aux déterminants de facturation du service garanti, aux PDD et aux coûts se concrétisent. TransCanada a souligné que la situation aurait des conséquences très négatives sur elle et sur les parties ayant des contrats pour l'utilisation du réseau principal à partir de 2018. Les produits déficitaires ne pourraient simplement pas être inscrits au CALT jusqu'en 2018 ou après. TransCanada a recommandé que l'Office rejette la proposition de tarification de l'ANE, parce qu'elle donne lieu à des droits qui ne sont ni justes ni raisonnables, ainsi que toute conclusion tirée par l'ANE à partir de cette proposition, y compris les comparaisons avec la proposition de TransCanada.

6.2 Droits de 2015 à 2020 proposés par TransCanada

Opinion de TransCanada

TransCanada a proposé que les droits conformes à la décision restent en vigueur jusqu'au 31 décembre 2014 et que les droits proposés représentent un pourcentage des droits conformes à la décision pour la période de 2015 à 2020. Les rajustements aux droits conformes à la décision sont proposés afin que les coûts du triangle de l'Est soient recouvrés par ce tronçon et que les coûts restants du réseau soient récupérés auprès de tous les utilisateurs. De plus, les droits proposés seraient établis en moyenne et fixes pour la période de six ans, exception faites des changements pouvant résulter de l'examen des droits devant être mené avant 2018.

À partir de la méthode proposée, l'incidence des droits a été établie pour trois catégories d'expéditeurs : triangle de l'Est - courte distance, triangle de l'Est - grande distance et autre[4]. Le tableau 6-1 présente ces résultats.

---

[4] La catégorie « triangle de l'Est - courte distance » correspond à tout parcours comprenant un point de réception à l'est de North Bay Junction (NBJ) ou de St. Clair, et incluant ceux-ci, inclusivement jusqu'à un point de livraison quelconque du réseau principal. La catégorie « triangle de l'Est - grande distance » correspond à tout parcours comprenant un point de réception à l'ouest de NBJ ou de St. Clair, sans inclure ceux-ci, et prévoyant des livraisons à l'est de NBJ ou de St. Clair, sans inclure ceux-ci. La catégorie « autre » correspond à tout parcours non visé par les catégories « triangle de l'Est - courte distance » ou « triangle de l'Est - grande distance ».

Tableau 6-1 Droits proposés pour 2015-2020
en pourcentage des droits conformes à la décision

	Étape 1	Étape 2	Étape 3	Portion des droits conformes à la décision[5]
Triangle de l'Est - courte distance	132 %	120 %	96 %	152 %
Triangle de l'Est - grande distance	105 %	115 %	97 %	118 %
Autre	100 %	115 %	97 %	112 %

TransCanada a souligné que les droits proposés se traduiraient eux aussi par des services facturés de façon égale aux expéditeurs, pour un même parcours et des circonstances essentiellement similaires. Elle a expliqué que la répartition des coûts entre les éléments « énergie » et « énergie-distance », telle qu'elle a été approuvée dans la décision RH-003-2011, a été maintenue (environ 16 % énergie et 84 % énergie-distance) vu que les droits proposés sont déterminés en pourcentage des droits conformes à la décision.

Recouvrement des coûts du triangle de l'Est (étape 1)

La première étape de la méthode de tarification assure le recouvrement des coûts du triangle de l'Est grâce aux droits fixés pour ce tronçon. TransCanada a estimé une répartition des coûts du réseau (besoins en produits) entre les trois tronçons, de même que les produits prévus, pour déterminer les coûts et les produits particuliers au triangle de l'Est. Les coûts liés à chaque tronçon ont été calculés en fonction de l'élément du coût de revient pour chaque année de 2015 à 2020, à l'aide de quatre méthodes : aspect géographique, coefficient de la base tarifaire, installation de gaz en service et 50 % énergie - 50 % énergie-distance. Les produits par tronçon ont aussi été estimés afin de déterminer les produits de chacun des trois tronçons. TransCanada a précisé que la segmentation n'avait pas pour but d'augmenter la part des coûts de l'ensemble du réseau revenant aux expéditeurs du triangle de l'Est, mais plutôt à établir des droits qui tiennent compte du principe de la causalité des coûts pendant la transition vers la tarification selon le tronçon.

D'après TransCanada, la segmentation reflète la conversion vers les expéditions entre plusieurs tronçons, où les expéditeurs utiliseront de plus en plus le service à l'intérieur d'un seul tronçon, plutôt que le service habituel à grande distance qui en traverse plusieurs.

Recouvrement des coûts restants du réseau (étape 2)

La deuxième étape du rajustement des droits assure le recouvrement par l'ensemble du réseau principal de tous les coûts restants du réseau, y compris ceux qui n'ont pas déjà été récupérés par les droits conformes à la décision. Ces coûts restants n'incluent pas les coûts associés au triangle

[5] Dans l'engagement n° 7, TransCanada a fourni des coûts et des droits actualisés entraînant une légère modification de ces pourcentages.

de l'Est, qui ont été traités dans les calculs de la première étape. Les calculs de la deuxième étape servent à recouvrer le coût des rajustements différentiels des droits. TransCanada a divisé les expéditeurs en deux groupes pour les calculs de la deuxième étape : les expéditeurs -courte distance du triangle de l'Est tous les autres expéditeurs, y compris ceux de la canalisation des Prairies et de la CNO et les expéditeurs du triangle de l'Est - grande distance.

TransCanada a proposé de répartir les rajustements différentiels des droits entre les deux groupes, en fonction de la proportion relative de la composante énergie dans leurs déterminants de facturation du service garanti par rapport à la composante énergie des déterminants de facturation dans l'ensemble du réseau. TransCanada a expliqué que cette répartition était appropriée parce qu'elle tient compte de l'évolution du réseau, qui passe du transport à grande distance à l'acheminement sur de plus courtes distances à l'intérieur des tronçons, la distance devenant ainsi moins importante. En outre, TransCanada a souligné que les rajustements différentiels des droits tiennent compte des coûts non définis du réseau principal de l'Ouest qui ne sont pas récupérés autrement par les droits conformes à la décision. Comme ces derniers ont été établis sous le niveau qui aurait permis de recouvrer les coûts de la période courante, il est impossible de déterminer les coûts précis qui sont inclus dans les rajustements différentiels des droits, les générateurs de ces coûts et la mesure dans laquelle ils sont reliés à la distance.

TransCanada a mentionné que si seulement la première étape est mise en œuvre, les coûts restants du réseau, soit approximativement 1,9 milliard de dollars pour la période de 2015 à 2020, ne seraient toujours pas récupérés. TransCanada a ajouté qu'un report de cette ampleur, sans mécanisme donnant une possibilité raisonnable de recouvrement des coûts, aurait des conséquences négatives considérables et ne serait pas approprié.

Établissement de droits moyens (étape 3)

Après la mise en œuvre des étapes 1 et 2, TransCanada a proposé un dernier changement afin d'obtenir des droits moyens et fixes pour la période de 2015 à 2020. Elle a indiqué que la troisième étape allait entraîner une perception excessive ou insuffisante de produits au cours d'une année en raison de la différence entre le montant perçu à partir des droits moyens et celui qu'on aurait obtenu si les droits annuels avaient été en place. Par conséquent, un rajustement final des droits est requis pour équilibrer les produits et les coûts pendant la période, et aussi pour tenir compte du taux de rendement et de l'impôt applicable par suite de la perception excessive ou insuffisante due à l'établissement de droits moyens. TransCanada a proposé de répartir le taux de rendement et l'impôt entre les expéditeurs à courte distance de l'Est et tous les autres expéditeurs, dont les expéditeurs à grande distance de l'Est en fonction de la proportion relative de la composante énergie dans leurs déterminants de facturation du service garanti par rapport à la composante énergie des déterminants de facturation dans l'ensemble du réseau.

TransCanada a affirmé que l'établissement de droits moyens à l'étape 3 procure de la stabilité aux expéditeurs et prolonge la période de stabilité jusqu'en 2020, comparativement aux droits conformes à la décision. Elle a souligné que cela est compatible avec les principes de l'utilisateur-payeur et d'absence de droits acquis et d'obligations acquises et favorise des signaux de prix efficaces sur le plan économique. TransCanada a fait remarquer que les expéditeurs paient des coûts de transport pour la période durant laquelle ils reçoivent un service, et qu'il est raisonnable de payer un droit moyen actualisé en termes d'équité intergénérationnelle. Elle a ajouté que cela n'est pas tellement différent du report de coûts aux fins de recouvrement futur qui

est utilisé pour le réseau principal depuis de nombreuses années, y compris le CALT approuvé par l'Office dans la décision RH-003-2011.

Opinion des participants

ANE

D'après les observations de l'ANE, le traitement différent des expéditeurs du triangle de l'Est n'est pas convenable. L'ANE a mentionné que les expéditeurs ont assumé les coûts et les risques des diminutions précédentes du débit, que la décision RH-003-2011 avait fait ressortir que les droits du réseau principal ne devaient pas continuer à augmenter pour faire face à la situation concurrentielle et que TransCanada ne devait pas se tourner vers la réglementation pour se protéger de ses risques commerciaux fondamentaux. Les rajustements de droits proposés par TransCanada qui particularisent les expéditeurs du triangle de l'Est transfèrent les coûts et les risques aux expéditeurs et mettent TransCanada à l'abri des risques commerciaux auxquels elle fait face.

L'ANE a soulevé des préoccupations quant à la façon dont le coût des services sur chaque tronçon a été déterminé. Elle a mentionné que la démarche de TransCanada, qui est basée sur des coûts annuels estimatifs par tronçon plutôt que sur un calcul, présente une lacune en ce qu'elle ne tient pas suffisamment compte de l'incidence des actifs sous-utilisés et que la capacité considérable non souscrite sur la CNO et la canalisation des Prairies entraîne des problèmes de répartition.

L'ANE a affirmé que la méthode de répartition des coûts que propose TransCanada contraste sur le fond avec la méthode approuvée à l'heure actuelle. L'ANE a fait remarquer que la proposition entraîne un nouveau droit pour un parcours donné, qui découle d'une série de rajustements de pourcentages différenciés aux droits existants. Qui plus est, comme les besoins en produits du réseau principal ne sont pas divisés entre les composantes énergie et énergie-distance, l'ANE a souligné qu'il n'y a pas d'éléments du coût de revient uniformes dérivés pour l'énergie et l'énergie-distance. Elle a fait valoir que la nouvelle méthode proposée par TransCanada comporte des étapes impliquant un traitement inégal de différents utilisateurs du réseau sans fondement valable.

Par exemple, l'ANE a montré qu'en examinant les variations d'une année à l'autre pour des coûts précis imputés au triangle de l'Est, on voit que le total des coûts d'exploitation et d'entretien augmente de 2 % chaque année, comparativement à 29 % de 2015 à 2016, et à 51 % de 2015 à 2017 pour le triangle de l'Est. L'ANE a conclu que cela n'est pas compatible avec les résultats qu'on obtiendrait d'une répartition des coûts du triangle de l'Est à ce tronçon en fonction du principe de la causalité des coûts. Les effets d'un traitement incorrect de la capacité sous-utilisée se répercutent sur un certain nombre d'éléments de coût et se répandent au cours des années visées par les prévisions de coûts.[6]

---

[6] Les frais d'exploitation et d'entretien sont basés sur 50 % d'énergie et 50 % d'énergie-distance. Ce changement repose sur une modification fondamentale dans les déterminants de facturation visant ces années (de sorte que pour les expéditeurs du triangle de l'Est, l'augmentation déterminée au moyen d'une approche selon le tronçon se produirait de toute manière).

Centra

Centra a indiqué que les rajustements différentiels des droits proposés font augmenter les droits au-delà des droits conformes à la décision, ce qui réduit le risque pour TransCanada et contribue à une responsabilité partagée de la récupération des coûts entre les expéditeurs qui est fondée sur un recouvrement complet du coût de service. Toutefois, la demande n'établit pas si ce retour au recouvrement complet des coûts est équitable ou dans l'intérêt public.

M. Cicchetti a avancé que la hausse des droits proposée ne serait pas juste et raisonnable et qu'elle violerait le principe du « bénéficiaire payeur » parce qu'une partie des besoins en produits du réseau principal passerait des membres des EZM aux expéditeurs du réseau principal de l'Ouest qui ne retirent rien des investissements effectués par TransCanada dans la zone de marché de l'Est. Il a admis que l'augmentation de 12 % des droits exigés des expéditeurs de l'Ouest n'est pas reliée seulement au coût d'aménagement de l'infrastructure du triangle de l'Est, mais qu'elle contribue aussi au recouvrement des besoins en produits pour le coût de service global qui ne sont pas récupérés par les droits conformes à la décision.

EZM

Les EZM ont souligné qu'il n'est pas raisonnable que certains expéditeurs du réseau principal prétendent que les prix qu'ils paient actuellement ne devraient pas augmenter, parce que cette position ne tient pas compte du contexte plus vaste du réseau principal. Ils ont fait ressortir que les prix pour tous les expéditeurs du réseau principal s'accompagnent de tout un ensemble de données sur le calcul des coûts et la tarification, provenant de mesures précédentes de l'Office qui ont laissé certaines questions à long terme en suspens. Il n'est donc pas raisonnable pour les expéditeurs d'échapper aux conséquences plus grandes de la résolution de ces questions en prétendant que les droits actuels ne peuvent pas augmenter. Cela reviendrait à réclamer l'acquisition d'un droit pour une tarification particulière qui faisait partie d'une décision précédente de l'Office comportant de nombreux éléments mobiles, dont certains auraient eu un effet sur tous les expéditeurs.

Réplique de TransCanada

En réponse aux observations de l'ANE et de Centra, TransCanada a affirmé que la répartition des coûts qu'elle propose pour la période de 2015 à 2020 et les paramètres de tarification suggérés pour la période postérieure à 2020 reflètent correctement la comptabilisation des coûts d'après l'utilisation actuelle et prévue du réseau. Selon TransCanada, la proposition permet une transition ordonnée de la méthode de tarification intégrée habituelle du réseau à un modèle segmenté dans le contexte de l'équilibre obtenu dans le règlement.

TransCanada a répété que les changements proposés sont fondés sur les droits en vigueur, qui sont conformes à la décision, et qu'en conséquence, ils tiennent compte des aspects relatifs à la répartition des coûts de la décision RH-003-2011, tels que l'énergie et l'énergie-distance, en ce qui concerne les droits. TransCanada a ajouté que la méthode de tarification décrite dans la demande ressemble à celle que l'Office a utilisée pour établir les droits conformes à la décision, c'est-à-dire que des droits substitutifs ont été calculés à partir de la conception des droits approuvée, puis rajustés au moyen d'un pourcentage fixe pour en arriver à un droit de 1,42 $/GJ

d'Empress à la ZLSO Union. TransCanada propose de rajuster aussi les droits conformes à la décision à l'aide d'un pourcentage fixe.

TransCanada a avancé que les changements feraient aussi en outre que les droits fixés pour le triangle de l'Est permettent de récupérer les coûts de ce tronçon, de même qu'une partie des coûts du réseau principal de l'Ouest, au moyen des rajustements différentiels des droits. Ces résultats sont appropriés compte tenu de la migration des expéditeurs vers le service à courte distance et la demande de service dans le triangle de l'Est, et étant donné la transition proposée vers une structure tarifaire selon le tronçon, permettant aux expéditeurs du triangle de l'Est de profiter de la nouvelle infrastructure et d'avoir plus facilement accès à un approvisionnement plus près du marché.

TransCanada a fait valoir que les expéditeurs du réseau principal de l'Ouest bénéficieront de la nouvelle infrastructure proposée dans le triangle de l'Est, car sans une résolution de la question de l'infrastructure dans le cadre de l'examen de la demande, laquelle prévoit la construction de nouvelles installations dans le triangle de l'Est, et sans l'engagement des EZM à conserver des contrats de transport à grande distance jusqu'en 2020, le réseau fait face à un risque considérable de contournement partiel ou complet, ce qui nuirait à tous les expéditeurs restants, en particulier à ceux qui sont captifs, et à TransCanada.

TransCanada a donné suite aux préoccupations soulevées par l'ANE en ce qui concerne la répartition des coûts entre les tronçons, en particulier la ventilation des frais d'exploitation, d'entretien et d'administration. Elle a expliqué que certains coûts qui ne sont pas directement afférents à chaque tronçon nécessitent une méthode de répartition entre tronçons, pour laquelle les frais d'exploitation, d'entretien et d'administration ont été attribués aux tronçons à raison de 50 % énergie et 50 % énergie-distance. Elle a mentionné que cette répartition reflète bien les inducteurs de coût pour les frais d'exploitation, d'entretien et d'administration, aussi bien pour l'énergie que pour l'énergie-distance. Elle a ajouté qu'à mesure que l'utilisation du réseau engendrerait un plus grand nombre de contrats et de volumes dans le triangle de l'Est, il serait raisonnable d'imputer une plus grande part des frais d'exploitation, d'entretien et d'administration au tronçon de l'Est, où une plus grande proportion du service est fournie et utilisée.

6.3 Rajustements différentiels des droits

La demande précise que les besoins en produits pour le triangle de l'Est et le réseau principal de l'Ouest incluraient l'amortissement de rajustements différentiels des droits. Ces derniers visent à récupérer le manque à gagner des besoins en produits qui est attribuable (i) au maintien des droits conformes à la décision pour le réseau principal de l'Ouest du 1er janvier 2015 au 31 décembre 2020, comparativement (ii) aux produits qui auraient été recouvrés si les droits du service garanti pour le réseau principal de l'Ouest découlaient des déterminants de facturation et des besoins en produits actuellement projetés pour cette partie du réseau. Les rajustements différentiels des droits ont été proposés pour être répartis entre les contrats de service garanti ayant un point de réception dans le triangle de l'Est (triangle de l'Est - courte distance) et tous les autres services sur le réseau principal selon leurs demandes contractuelles respectives, c'est-à-dire la composante énergie des déterminants de facturation. Il est aussi précisé dans la demande que les rajustements différentiels des droits seraient amortis et récupérés auprès des expéditeurs du triangle de l'Est - courte distance au cours de la période de 16 ans allant du 1er janvier 2015

au 31 décembre 2030 et auprès de tous les autres expéditeurs du réseau au cours de la période de 6 ans allant du 1er janvier 2015 au 31 décembre 2020.

6.3.1 Caractère adéquat des rajustements différentiels des droits

Opinion de TransCanada

TransCanada a souligné que la conjoncture du marché a passablement changé depuis que la publication de la décision RH-003-2011. TransCanada était d'avis que les droits proposés, en vigueur de 2015 à 2020, représentent une transition dans la structure tarifaire du réseau principal, compatible avec les changements existants et escomptés dans les pratiques contractuelles des expéditeurs. Durant cette période de transition, les expéditeurs du réseau principal de l'Ouest bénéficieraient, d'une part, des engagements à grande distance continus des EZM et, d'autre part, du fait que la différence entre les droits conformes à la décision et les coûts réels du réseau principal seront assumés en grande partie par les expéditeurs du triangle de l'Est - courte distance grâce aux rajustements différentiels des droits. Les droits relativement plus élevés proposés pour les expéditeurs du triangle de l'Est - courte distance sont nécessaires pour permettre une transition ordonnée de la méthode de tarification visant le réseau intégré existant à une nouvelle méthode de tarification selon le tronçon après 2020. TransCanada a souligné que les rajustements différentiels des droits lui procureraient une plus grande certitude de récupérer les coûts de son réseau actuel. La situation serait neutralisée par un RCA moins élevé, qui pourrait être aussi bas que 8,7 %, en raison du mécanisme incitatif de partage. De plus, les besoins en produits pour les droits proposés tiennent compte de la contribution annuelle de 20 millions de dollars après impôt de TransCanada, que cette dernière risque de ne pas récupérer. Enfin, vu que la demande précise que les droits pour le triangle de l'Est après 2020 seraient basés sur les coûts par tronçon, TransCanada a souligné qu'elle renonçait à la possibilité de faire valoir que les expéditeurs du triangle de l'Est devraient demeurer responsables des coûts du réseau principal de l'Ouest après 2020, et qu'elle s'exposerait donc à un risque lié à la récupération de ces coûts après 2020.

TransCanada a mentionné que la demande prévoit une période de transition durant laquelle les expéditeurs du triangle de l'Est continueraient à contribuer au recouvrement des coûts du réseau principal. Le règlement est un ensemble d'engagements procurant une stabilité à long terme et une certitude d'accès au marché, ainsi que des droits bénéficiant à tous les expéditeurs du réseau principal. Il permet d'harmoniser les intérêts de TransCanada et de ses expéditeurs en plus de régler les litiges. Il profiterait aux expéditeurs du réseau principal de l'Ouest, du fait qu'il atténuerait le risque de contournement et d'augmentation éventuelle des droits, en plus de tenir compte d'une transition vers une méthode de tarification modifiée et des rajustements différentiels des droits assumés par tous les expéditeurs.

TransCanada a indiqué que la demande reconnaît l'évolution historique du réseau principal, qui a été construit pour acheminer du gaz à l'avantage mutuel des producteurs de l'Ouest et des marchés de l'Est, à qui il conférait la capacité d'acheter et de vendre du gaz à divers endroits. Les expéditeurs des Prairies et de la CNO ont eux aussi bénéficié du réseau principal en profitant d'économies d'échelle qui n'auraient pas été créées si le réseau avait été conçu en fonction de leurs besoins seulement. La demande devait tenir compte de la part de responsabilité des membres des EZM dans le recouvrement des coûts restants sur des parties du réseau principal qu'elles utiliseront moins à mesure qu'elles passeront au transport à courte distance.

TransCanada a allégué que la décision RH-003-2011 l'avait empêchée de construire les installations de transport que les EZM voulaient afin d'utiliser des sources d'approvisionnement dans l'Est pour répondre à la demande immédiate et croissante dans le triangle de l'Est.

Comme l'a souligné M. Reed, les rajustements différentiels des droits (qui répartissent le recouvrement des coûts du réseau principal de l'Ouest entre tous les expéditeurs du réseau principal), de même que l'engagement des membres des EZM à conserver des contrats de transport à grande distance jusqu'en 2020, sont liés à l'engagement de TransCanada à construire une nouvelle infrastructure pour le triangle de l'Est et atténuent le risque associé à la récupération des coûts pour TransCanada et tous les autres expéditeurs si le réseau principal était contourné.

De l'avis de TransCanada, le recouvrement, après 2020, de la partie non amortie des rajustements différentiels des droits s'appliquant aux expéditeurs du triangle de l'Est ne serait pas discriminatoire. Le recouvrement de ces coûts auprès du triangle de l'Est reflète plutôt la transition du réseau principal à une méthode de tarification selon le tronçon, et compense le fait que les expéditeurs du triangle de l'Est recevront progressivement un service de transport à courte distance.

Opinion des participants

ANE

L'ANE a fait valoir que les rajustements différentiels des droits résultent, en partie, de la conversion d'une trop grande capacité de service à grande distance au service à courte distance à compter du 1er novembre 2016. Bien qu'elle s'oppose aux rajustements différentiels des droits pour cette raison, elle juge que ces derniers proviennent également d'autres éléments injustes et non raisonnables des besoins en produits et des déterminants de facturation de TransCanada, notamment des PDD beaucoup trop bas.

Selon l'ANE, les produits non discrétionnaires liés au service de transport garanti et les PDD sont sous-évalués et mènent à des conclusions incorrectes quant à la nécessité de majorer les droits. Ces hypothèses de produits non réalistes ont un effet direct sur la proportion des coûts de la CNO et de la canalisation des Prairies qui est transmise au triangle de l'Est. Plus précisément, le niveau des rajustements différentiels des droits découle directement des projections de TransCanada quant aux produits du service de transport garanti et aux PDD. Les rajustements différentiels des droits sont payés par tous les expéditeurs du réseau principal. Ils représentent la différence entre les coûts et les produits de la CNO et de la canalisation des Prairies après l'augmentation des droits du triangle de l'Est à l'étape 1 du calcul des droits. Les rajustements différentiels des droits et leurs répercussions négatives sont estimés à partir d'un fondement incompatible avec la situation actuelle concernant les produits du réseau principal.

Centra

Centra a fait remarquer que même si les rajustements différentiels des droits faisaient diminuer les coûts non récupérés sur le réseau principal, et réduisaient par le fait même le risque pour le réseau principal de l'Ouest pris séparément, la segmentation géographique proposée du réseau principal ferait nettement augmenter le risque pour les expéditeurs du réseau principal de l'Ouest après 2020. L'effet serait l'inverse pour les expéditeurs du triangle de l'Est. Malgré les

rajustements différentiels des droits amortis qu'ils paieraient jusqu'à la fin de 2030, les expéditeurs du triangle de l'Est pourraient raisonnablement s'attendre, d'ici 2021, à bénéficier de réductions des droits attribuables à un solde positif du CALT et d'une stabilité relative des droits assurée par les besoins en produits et les déterminants de facturation d'un triangle de l'Est très achalandé.

D'après Centra, la valeur des rajustements différentiels des droits ne compense pas adéquatement les risques et les incertitudes de la segmentation géographique du réseau principal après 2020 pour les expéditeurs de l'Ouest relativement à ce qui suit :

i. la sous-utilisation prévue du réseau principal de l'Ouest;

ii. la mesure dans laquelle la canalisation des Prairies ne sera pas encore amortie;

iii. l'ampleur des besoins en produits prévus pour le réseau principal de l'Ouest;

iv. les méthodes de répartition des droits et des coûts pour les expéditeurs du réseau principal de l'Ouest.

En outre, le maintien du pouvoir discrétionnaire illimité en matière de tarification, et l'incidence d'un tel pouvoir sur le prix des produits de base pour toute période du règlement, neutralise encore plus tout avantage des rajustements différentiels des droits pour les expéditeurs du réseau principal de l'Ouest.

EZM

Les EZM ont mentionné que les rajustements différentiels des droits faisaient partie d'un compromis qui s'imposait pour surmonter les divers enjeux qui nuisent au marché.

Le règlement résout une question en suspens, parce qu'il n'y a plus de possibilité raisonnable que les tendances traditionnelles de transport gazier sur le réseau principal se dessinent à nouveau sur le marché gazier, compte tenu des abondants approvisionnements non classiques et de l'évolution des marchés desservis par le BSOC. Comme cela a été le cas pour les gazoducs américains, la résolution des questions liées aux coûts de transition constitue pour les consommateurs canadiens un motif raisonnable pour faire participer TransCanada à l'accroissement de la capacité dans l'Est et pour apaiser l'intertitude entourant le recouvrement de ces coûts.

Union a indiqué que le règlement inclut des engagements d'expéditeurs à courte distance à assumer une partie du fardeau financier au moyen des rajustements différentiels des droits pendant une période définie, ce qui aiderait TransCanada à effectuer une transition équilibrée et graduelle, du transport pipelinier principalement à grande distance à un service à courte distance plus concurrentiel et viable sur le plan économique.

Selon Union, tant que le réseau principal ne sera pas complètement segmenté, soit jusqu'en 2021, le triangle de l'Est surpportera une grande partie des coûts du tronçon des Prairies et de la CNO. À son avis, les caractéristiques suivantes du règlement représentent un avantage distinct pour Centra, Northland Power et d'autres utilisateurs du tronçon des Prairies et de la CNO :

- la réaffectation des coûts déterminée par la décision RH-003-2011 (des coûts basés sur la distance à des coûts basés sur l'énergie) reste inchangée, ce qui fait augmenter les droits pour les expéditeurs utilisant des parcours plus courts;

- avec les rajustements différentiels des droits, les expéditeurs du triangle de l'Est - courte distance paieront 79 % du manque à gagner accumulé pendant la durée de six ans du règlement;
- les engagements pris par les expéditeurs du triangle de l'Est à couvrir le coût total de tout agrandissement de ce tronçon, à ne reporter aucun de ces coûts et à en assumer la responsabilité entière après la segmentation en 2021;
- les engagements des trois principaux expéditeurs du réseau principal à continuer de souscrire la capacité d'Empress au moins jusqu'en 2020;
- le triangle de l'Est couvrira tous les coûts de transport par des tiers (TPT) associés au contrat de service de livraison à contre-courant de la Great Lakes Gas Transmission Company;
- l'engagement des EZM à ne pas contourner le réseau principal jusqu'en 2030 au moins, sous réserve d'exceptions limitées, pour assurer le maintien de leurs déterminants de facturation sur le réseau principal;
- le triangle de l'Est absorbera le CALT après 2020, ce qui soustraira le tronçon des Prairies et la CNO aux futurs risques liés à ce compte de report.

Après 2020, Union s'attend tout à fait à être un expéditeur à grande distance au service des consommateurs de l'Ouest et du Nord de l'Ontario.

6.3.2 Principes de tarification et rajustements différentiels des droits

Opinion de TransCanada

TransCanada a indiqué que la répartition des coûts du réseau principal de l'Ouest aux expéditeurs du triangle de l'Est est tout à fait compatible avec le principe de la causalité des coûts et qu'elle ne constitue pas un interfinancement. L'Office approuve depuis longtemps l'utilisation d'un seul regroupement des coûts sur tout le réseau pour concevoir les droits du réseau principal. TransCanada a proposé une transition à une méthode de tarification segmentée entre 2015 et 2020. Cependant, tant que cette transition ne sera pas terminée, les utilisateurs d'une partie seulement du réseau principal continueraient à payer, comme il se doit, une partie de tous les coûts du réseau, peu importe l'endroit où se trouvent les installations.

M. Reed a mentionné que, de 2015 à 2020, il entrevoit une période de transition pour le réseau principal, à mesure que les engagements de transport à grande distance prennent fin, que le service à l'intérieur des tronçons augmente et que la tarification passe d'une méthode intégrée à segmentée. Il est courant, en pareilles circonstances, de répartir les coûts de transition entre un grand nombre de clients.

M. Reed a conclu que l'application des rajustements différentiels à tous les coûts, non pas seulement aux expéditeurs du réseau principal de l'Ouest, serait compatible avec le principe de l'utilisateur-payeur en fonction des coûts. D'après les projections actuelles de TransCanada quant aux coûts et produits, le maintien des droits conformes à la décision pour le réseau principal de l'Ouest se traduira par des reports de coûts importants. Sans l'approbation de la demande, l'incertitude règnera quant à la question de savoir si, et dans quelle mesure, TransCanada pourra récupérer à partir des droits futurs les coûts qu'elle engagera prudemment

durant la période de tarification fixe conforme à la décision RH-003-2011. Par ailleurs, tous les expéditeurs bénéficieraient du service de conservation de charge et des nouvelles caractéristiques du service prévues dans la demande, la transition du triangle de l'Est à la tarification selon le tronçon étant un élément essentiel du règlement. L'inclusion des rajustements différentiels dans les droits réduirait les reports, faciliterait la transition des droits visant le réseau principal à une tarification segmentéé selon le coût du service, donnerait à TransCanada une plus grande certitude quant au recouvrement des coûts engagés avec prudence et éliminerait l'obstacle qui empêche TransCanada d'effectuer de nouveaux investissements pour le bénéfice de tous les expéditeurs du triangle de l'Est. M. Reed a tenu compte du fait qu'en vertu de la décision RH-003-2011, les expéditeurs du triangle de l'Est auraient été responsables des coûts du réseau principal de l'Ouest et a conclu qu'il est raisonnable de récupérer les rajustements différentiels des droits auprès de tous les expéditeurs du réseau principal.

M. Reed est arrivé à la conclusion que la demande équilibre aussi raisonnablement le partage des coûts entre les expéditeurs de l'ensemble du réseau. À son avis, même si la demande répondait au désir des expéditeurs du triangle de l'Est d'avoir une infrastructure supplémentaire et plus facilement accès au service à courte distance ou au transport au sein des tronçons, la demande établit aussi des droits qui équilibrent raisonnablement le partage des coûts des expéditeurs du triangle de l'Est pour les coûts du réseau existant à mesure que s'effectue la transition vers une nouvelle méthode de tarification après 2020. En outre, en ce qui concerne les EZM en particulier, la demande oblige ces expéditeurs à continuer d'utiliser le réseau jusqu'en 2030 au moins, y compris le service à grande distance pour une partie de leur portefeuille de transport pipelinier jusqu'en 2020, afin de les engager à contribuer au recouvrement des coûts du réseau principal de l'Ouest au moins jusqu'en 2020. M. Reed a jugé ces engagements raisonnables, étant donné qu'après 2020, la tarification selon le tronçon remplacera le partage des coûts imposé aux expéditeurs du triangle de l'Est sous le régime de la méthode de tarification du réseau intégré.

D'après M. Reed, il est incorrect de prétendre que les expéditeurs du réseau principal de l'Ouest ou du triangle de l'Est ne profitent pas de l'existence du reste du réseau principal. Les installations de l'Ouest sont utilisées pour assurer le service du triangle de l'Est, et vice versa, même quand les points de réception et de livraison sont tous les deux situés sur d'autres parties du réseau principal. En outre, l'existence du reste du réseau engendre des déterminants de facturation qui contribuent à réduire les droits sur tout le réseau principal, pas seulement pour le service sur la partie du réseau qui est à l'origine de ces déterminants. Il existe un test en microéconomie et en réglementation des prix pour déterminer l'existence d'un interfinancement non raisonnable; ce test consiste à vérifier si les droits exigés sont supérieurs au coût de service « individuel » d'un seul expéditeur, c'est-à-dire les coûts qui devraient être imputés pour un ensemble d'installations servant exclusivement à desservir ce client. Si le droit exigé d'un expéditeur est inférieur à ce « coût individuel » théorique, on peut alors démontrer que cet expéditeur bénéficie d'économies d'échelle et de gamme provenant de l'utilisation d'installations communes répondant à la demande globale. M. Reed a avancé la probabilité que pour chaque expéditeur sur le réseau principal, le droit proposé soit beaucoup plus bas que le coût de service individuel; par conséquent, on peut supposer que chacun d'eux bénéficie actuellement de l'utilisation du réseau principal intégré.

TransCanada a indiqué que le traitement proposé des rajustements différentiels des droits est compatible avec le principe d'« absence de droits acquis ». Les expéditeurs du triangle de l'Est paient une partie des coûts de l'ensemble du réseau principal. Cette approche est conforme à la

méthode de tarification approuvée par l'Office pour le réseau principal, qui repose sur un regroupement des coûts uniques pour tout le réseau. Les expéditeurs du triangle de l'Est partagent les coûts de parties du réseau principal dont ils ne se servent pas, de la même manière que les expéditeurs du réseau principal de l'Ouest paient une part des coûts du TPT de TQM, même s'ils n'utilisent pas directement la partie est du réseau principal. Le point de départ de la méthode de tarification présentée dans la demande était le regroupement des coûts de tout le réseau ayant servi à concevoir les droits conformes à la décision; l'Office a jugé cette méthode de tarification compatible avec le principe d'absence de droits acquis.

TransCanada a mentionné que le traitement des rajustements différentiels des droits ne soulève aucune préoccupation importante en matière d'équité intergénérationnelle. Les rajustements différentiels des droits n'impliquent aucune récupération accélérée des coûts, ni de report important de coûts, ce qui, dans certaines circonstances, pourrait entraîner des iniquités intergénérationnelles. Il est reconnu que, pour les expéditeurs du triangle de l'Est, les rajustements différentiels des droits devraient prolonger le recouvrement du manque à gagner de 2015 à 2020 jusqu'en 2030. Il y aurait iniquité seulement si cela causait un déplacement important du partage des coûts d'un groupe d'expéditeurs à un autre. Par exemple, un expéditeur utilisant les installations du triangle de l'Est pourrait interrompre son service sur le réseau principal pendant la période prolongée de récupération des coûts allant de 2021 à 2030, ce qui causerait un déplacement du partage des coûts vers les autres expéditeurs. Toutefois, vu que cette situation est incertaine et que la grande majorité du service après 2020 dans le triangle de l'Est serait fournie aux EZM qui se sont engagées à continuer d'utiliser le réseau principal au moins jusqu'en 2030, TransCanada a affirmé qu'elle ne voyait pas là une importante iniquité intergénérationnelle. En outre, l'amortissement du CALT approuvé dans la décision RH-003-2011 s'échelonne ainsi sur une période beaucoup longue.

Opinion des participants

ANE

L'ANE est d'avis que l'objectif de TransCanada de veiller à ce que les droits du triangle de l'Est recouvrent les coûts liés à celui-ci, de même qu'une partie précise des coûts restants du réseau, a pour effet de traiter les expéditeurs qui paient les droits du triangle de l'Est différemment de ceux qui ne les paient pas et fait en sorte que les expéditeurs du triangle de l'Est financent les droits des autres. L'ANE a affirmé que ces droits discriminatoires pour les expéditeurs du triangle de l'Est ne sont pas compatibles avec les principes de tarification de l'Office, soit l'absence de discrimination indue, le concept de l'utilisateur-payeur et l'efficience économique. Qui plus est, la proportion de coûts non afférents au triangle de l'Est assumée par les expéditeurs de ce tronçon découle de décisions arbitraires négociées entre TransCanada et les EZM.

Selon l'ANE, les méthodes de calcul de TransCanada contribuent à l'affectation excessive des coûts liés au réseau au service de transport garanti sur les installations du triangle de l'Est. L'interfinancement qui en résulte n'est pas conforme au principe de tarification de l'utilisateur-payeur en fonction des coûts.

Centra

Centra a expliqué que la répartition des coûts proposée nuit aux expéditeurs du réseau principal de l'Ouest parce qu'elle protégerait le triangle de l'Est après 2020 des coûts permanents de la capacité du réseau principal de l'Ouest, construit de manière intégrée pour desservir les marchés de l'Est du Canada et du Nord-Est des États-Unis. Centra a fait remarquer que la proposition de TransCanada de majorer les droits du réseau principal de l'Ouest de 12 % est un aveu d'interfinancement parce qu'elle et d'autres expéditeurs paieraient 12 % de plus pour financer la solution au problème d'infrastructure du triangle de l'Est entre TransCanada et les EZM. Elle a ajouté que les installations du triangle de l'Est ne sont pas intégrées au réseau principal et suggéré que les droits soient fixés au moyen d'une approche individuelle ou progressive, afin de ne pas imposer la majoration tarifaire de 12 % aux expéditeurs de l'Ouest.

Au cours de la période de 2015 à 2020, les rajustements différentiels des droits contribueraient temporairement à un partage des coûts entre tous les expéditeurs, mais pas dans la mesure nécessaire pour uniformiser les règles du jeu après 2020 entre les parties au règlement et les expéditeurs non participants du réseau principal de l'Ouest. La « série de compromis » avantagerait clairement les parties au règlement, notamment parce que les expéditeurs des marchés de l'Est, comme les membres des EZM, auraient l'assurance de ne pas avoir à assumer la responsabilité de la CNO et de la canalisation des Prairies à mesure qu'ils modifient leur portefeuille pour s'approvisionner davantage à des points de réception dans l'Est. Les expéditeurs du réseau principal de l'Ouest ne partageraient pas ce résultat favorable, qui contraste vivement avec l'exacerbation des incertitudes et des risques causée par la demande.

6.4 Déterminants de facturation

Opinion de TransCanada

TransCanada a affirmé que les déterminants de facturation sous-jacents à la tarification proposée pour la période de 2015 à 2020 englobaient des prévisions de contrats pour les régions à desservir des EZM, prévisions qui ont été déterminées à la suite d'échanges avec ces dernières. Pour chacune des ZLD, TransCanada a indiqué que la demande courante du marché a été analysée avec le potentiel de croissance ou de perte de marché, tout en respectant les obligations contractuelles existantes et négociées, pour arriver à un montant prévu final. Cela comprenait la demande des EZM visant à passer du service à grande distance au service à courte distance pour répondre à leurs besoins ainsi que les quantités minimales négociées de service à grande distance à conserver.

TransCanada a expliqué que, pour d'autres zones de marché, les déterminants de facturation prévus avaient été établis par une analyse de chaque marchés, incluant l'évaluation de la demande courante du marché, le potentiel de croissance ou de perte de marché, les sources d'approvisionnement probables et la capacité d'un marché donné de satisfaire ses besoins en utilisant d'autres réseaux pipeliniers.

Le tableau 6-2 montre les déterminants de facturation proposés pour le transport garanti, selon le type de service, pour la période de 2015 à 2020.

Tableau 6-2 Déterminants de facturation proposés pour le transport garanti, selon le type de service

Énergie (TJ/jour)	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Garanti	4 481	4 212	4 334	4 271	4 155	4 152
Garanti non renouvelable	269	0	0	0	0	0
Court préavis et service amélioré d'équilibrage du marché	466	487	487	487	487	487
Transport assorti de stockage	791	746	740	740	740	740
Total transport garanti	6 008	5 445	5 561	5 498	5 381	5 378

En réponse à une demande de renseignements de l'Office, TransCanada a fourni les déterminants de facturation du transport garanti, répartis selon les volumes à grande distance et à courte distance indiqués dans le tableau 6-3.

Tableau 6-3 Déterminants de facturation proposés pour le transport garanti selon le type de volume

Énergie (TJ/jour)	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Volumes à grande distance	1 914	958	634	622	622	622
Autres volumes	564	590	579	559	559	559
Volumes à courte distance	3 529	3 896	4 357	4 318	4 201	4 199
Total des volumes garantis	6 008	5 445	5 561	5 498	5 381	5 378

La catégorie « autres » correspond à tout parcours non visé par les catégories « triangle de l'Est - courte distance » ou « triangle de l'Est - grande distance ».

TransCanada a souligné que les prévisions relatives aux déterminants de facturation figurant dans la demande sont étayées par l'étude sur le débit qu'elle a effectuée et par l'évolution prévue du marché compte tenu de la production croissante des formations de Marcellus et d'Utica. Les

prévisions de TransCanada montrent plus précisément que les déterminants de facturation sont appelés à diminuer en raison de la production croissante dans le Nord-Est des États-Unis, ce qui entraînerait une réduction du service à grande distance et une augmentation du service à courte distance, ainsi que la baisse prévue des flux d'exportation vers le Nord-Est américain. TransCanada a également fondé ses prévisions sur les attentes contractuelles, pour cette période, des trois principaux expéditeurs du réseau principal.

TransCanada a précisé que les prévisions de PDD pour la période de 2015 à 2020 comprises dans la demande ne sont pas basées sur un débit prévu pour un parcours donné; elles reflètent plutôt une attente raisonnable quant au montant global de produits annuels qui pourraient être gagnés, comme il a été convenu par les parties au règlement, compte tenu de la conjoncture prévue du marché pour une année donnée, des niveaux de contrats de service garanti déjà comptabilisés et de la souplesse tarifaire de TransCanada pour le service de transport interruptible et le service de transport à court terme. TransCanada a ajouté que les PDD prévus de 180 millions de dollars pour 2016 sont considérés comme des « produits extensibles » parce qu'il s'agit d'un objectif audacieux compte tenu du degré accru d'incertitude cette année-là, attribuable à la dynamique changeante du transport en Amérique du Nord, particulièrement dans le Nord-Est des États-Unis. Elle a précisé que la majorité des PDD devraient provenir du transport à grande distance dans les marchés de l'Est. Pour répartir le crédit de PDD aux besoins en produits entre les tronçons, TransCanada a proposé de les diviser également entre la canalisation des Prairies, la CNO et le triangle de l'Est. Le tableau 6-4 montre les PDD proposés et total des produits divers, pour la periode de 2015 à 2020.

Tableau 6-4 PDD proposés et total des produits divers (en millions de dollars)

	2015	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
PDD	180	180	60	60	60	60
Total des produits divers[7]	211	204	83	82	80	80

Compte tenu des prévisions visant les déterminants de facturation des EZM, des autres déterminants de facturation des expéditeurs pour le service garanti et des produits divers, TransCanada a calculé les produits de l'ensemble du réseau principal selon les droits conformes à la décision et au sein de chaque tronçon. Pour les parcours englobant divers tronçons, les produits de la composante énergie-distance du droit ont été répartis selon le parcours pour chacun des tronçons, au pro rata de la distance totale du parcours, au moyen de distances conformes à la décision RH-003-2011. De plus, pour ces parcours, les produits de la composante énergie du droit ont été répartis selon le parcours, pour chaque tronçon, en appliquant 50 % de la composante énergie au tronçon comprenant le point de réception et 50 % des produits au tronçon incluant le point de livraison.

TransCanada a mentionné que les prévisions relatives aux PDD et aux déterminants de facturation du service garanti sont des éléments de la demande qui sont considérés par les parties

[7] Inclut les produits divers non discrétionnaires, tels que la surcharge au point de réception Dawn et la pression de refoulement, ainsi que les PDD.

au règlement comme faisant partie intégrale de l'entente globale. Ces prévisions sont donc interreliées avec d'autres éléments de la demande, tels que le niveau des droits, le maintien du pouvoir discrétionnaire en matière de tarification du service et la transition à un accroissement du transport à courte distance dans le triangle de l'Est. TransCanada a ajouté que de légers changements aux prévisions concernant les PDD et les déterminants de facturation, qui vont dans le même sens que les prévisions contenues dans la demande, seraient acceptables pour les parties et seraient vus comme une approbation mettant en œuvre l'essentiel des conditions du règlement.

Opinion des participants

ANE

L'ANE a avancé que les prévisions de TransCanada concernant les déterminants de facturation ne sont pas examinables pour en déterminer le caractère raisonnable et soulèvent une question importante dans l'évaluation de la demande. Elle a effectué une évaluation indépendante de la pertinence des prévisions de TransCanada et elle a observé une évaluation de haut niveau appropriée résultant de la comparaison des pratiques contractuelles réelles des expéditeurs avec les prévisions proposées par TransCanada. Elle a fait remarquer que, si on prend les déterminants de facturation proposés par TransCanada de 4,1 à 4,3 PJ/jour, les contrats réels de transport garanti avant le début de l'hiver 2013-2014 de 5,2 PJ/jour, les contrats supplémentaires attribuables en partie au dernier hiver plus froid et les contrats de service garanti à la fin de l'hiver de 6,6 PJ/jour, les prévisions contractuelles de TransCanada sont inférieures aux valeurs de caractère raisonnable pour établir des droits. Les droits proposés par l'ANE comportent des unités de facturation de 5,1 PJ/jour pour le service garanti, de 0,5 PJ/jour pour le service garanti à court préavis et de 0,8 PJ/jour pour le transport assorti de stockage.

L'ANE a souligné que les déterminants de facturation de TransCanada sous-estiment la demande contractuelle courante pour les livraisons à Iroquois et East Hereford à partir de 2015, la première année des prévisions de TransCanada. D'après les conditions du marché dans le Nord-Est américain, l'ANE a indiqué que la demande de livraisons du réseau principal à Iroquois et East Hereford devrait rester forte pour toutes les années des prévisions. Elle a prétendu que TransCanada n'a pas tenu compte de cette demande dans ses déterminants de facturation.

L'ANE a proposé de se fier aux pratiques contractuelles réelles comme fondement raisonnable et approprié pour prévoir les niveaux de contrats de service garanti aux fins des déterminants de facturation puisque la décision RH-003-2011 sert de base aux prévisions des déterminants de facturation futurs. Le point de départ pour cette analyse correspondrait aux niveaux de contrats de service garanti en vigueur au début de l'hiver 2013-2014, qui équivalent à 5,2 PJ/jour. Elle a expliqué que ses prévisions sont prudentes parce qu'elle ne propose pas d'inclure dans les déterminants de facturation plus de 1,0 PJ/jour de service garanti relié à des contrats actuellement en vigueur qui ont été conclus pour un an à un moment donné pendant la dernière période d'hiver. Elle a néanmoins suggéré de tenir compte des fluctuations annuelles des produits associés à ces volumes pour déterminer les produits discrétionnaires de TransCanada, car l'activité pourrait découler en grande partie de la volonté des expéditeurs de payer pour une année complète de service afin de répondre à un besoin ponctuel.

L'ANE a souligné que des éléments importants de la demande de TransCanada, notamment les droits proposés et les rajustements différentiels des droits, sont inextricablement liés aux prévisions visant les déterminants de facturation. Sa preuve a démontré que les prévisions sont

suffisamment sous-estimées pour rendre la majoration des droits et les rajustements différentiels des droits inutiles compte tenu des pratiques réelles des expéditeurs suivant la décision RH-003-2011.

L'ANE a laissé entendre que les PDD proposés engendreraient un excédent considérable des produits au cours de la période de tarification, ce qui occasionnerait en retour un impôt supplémentaire à payer et une réduction de la base tarifaire chaque année en raison de l'apport au CALT. Elle a fait valoir que, compte tenu d'autres éléments de la proposition de TransCanada décrits dans sa preuve, y compris les déterminants de facturation sous-estimés du service garanti, TransCanada aurait déjà récupéré son apport et réalisé des paiements incitatifs pour atteindre un RCA de 11,5 % avant de considérer l'excédent de PDD. Elle a calculé que l'excédent total de PDD pour la période de 2015 à 2020 atteindrait 1 902 millions de dollars, ce qui engendrerait un montant de 493 millions de dollars en impôt supplémentaire et une réduction cumulative de la base tarifaire du réseau principal de 1 543 millions de dollars.

Les droits proposés par l'ANE englobent des PDD du niveau dont tient actuellement compte le calcul des droits pour le service garanti, soit 417 millions de dollars. Ce niveau est raisonnablement compatible avec les PDD réels depuis que l'Office a adopté une souplesse tarifaire illimitée pour le service garanti à court terme et le service de transport interruptible et qu'il a aboli le mécanisme d'atténuation du risque. Comme sa recommandation sur les PDD est compatible avec les PDD réels depuis la mise en œuvre de la décision RH-003-2011, l'ANE a laissé entendre qu'il y aurait ainsi une probabilité beaucoup moindre de percevoir trop de droits pour le service garanti.

L'ANE a expliqué que, compte tenu de la variabilité des PDD d'une année à l'autre, une expérience de deux à trois ans est préférable pour comprendre la base de référence des PDD prévus. Sa proposition de PDD étudie les PDD avant et après la décision RH-003-2011. Pour 2010, 2011 et 2012, les trois années qui ont précédé la décision RH-003-2011, les PDD ont atteint 215 millions, 384 millions et 291 millions de dollars respectivement.

L'ANE a suggéré d'imposer une transition ordonnée du transport à grande distance au service à courte distance et de reconnaître dans une certaine mesure les préoccupations de TransCanada au sujet de la perte de produits résultant de l'application des droits qu'elle a proposés. Elle a suggéré, comme exemple d'une telle transition, de permettre la conversion annuelle de 20 % des volumes pendant trois ans. En réponse à une demande de renseignements et à la lumière de la nouvelle information versée au dossier, elle a révisé les déterminants de facturation moyens qu'elle propose pour la période de 2015 à 2017, suivant sa suggestion de permettre la conversion de 20 % des volumes à grande distance au service à courte distance chaque année à compter du 1er novembre 2016.

Enbridge et Union

Enbridge et Union ne sont pas d'accord avec certaines des prévisions de l'ANE, notamment celles qui ont trait aux PDD, qui semblent basées sur un hiver extraordinairement froid, ce qui ne se reproduira vraisemblablement chaque année pendant six ans. Les deux sociétés s'opposent aussi à la proposition de l'ANE de convertir chaque année pendant trois ans 20 % des volumes de service à grande distance au service à courte distance parce que, selon elles, cela est inéquitable et irréalisable.

Réplique de TransCanada

Pour donner suite au commentaire de l'ANE concernant le manque d'information sur les déterminants de facturation pour permettre un examen raisonnable, TransCanada a répété qu'en réponse aux demandes de renseignements, elle a fourni une analyse sur le débit et des perspectives sur les PDD. Elle a ajouté qu'elle avait fourni également des prévisions détaillées sur les déterminants de facturation par parcours, par mois et par tronçon du réseau principal, qui reflètent la transition prévue du service à grande distance au service à courte distance des EZM. TransCanada a soutenu que les critiques de l'ANE ne sont pas fondées et que des renseignements suffisants ont été fournis pour appuyer le caractère raisonnable des déterminants de facturation et d'autres paramètres entrant en ligne de compte dans les droits proposés pour la période de 2015 à 2020.

TransCanada a fait remarquer que les prévisions de l'ANE concernant les déterminants de facturation reposent uniquement sur une analyse sélective d'un an, basée sur les contrats de 2014 existants, et qu'elles sont incompatibles 1) avec les attentes de la période de 2015 à 2017 pour laquelle l'ANE propose d'établir des droits et 2) avec les déterminants de facturation connus pour 2015. Elle a par exemple souligné que les déterminants de facturation proposés par l'ANE à Emerson sont beaucoup trop élevés et qu'ils ne tiennent pas compte de l'information connue sur les contrats à cet endroit. Les prévisions de l'ANE quant aux déterminants de facturation ne reflètent pas les tendances prévues du marché en évolution et elles font fi de la transition des contrats de service à grande distance au service à courte distance sur le réseau principal et de la baisse (et de l'inversion) des flux d'exportation vers le Nord-Est américain.

TransCanada a précisé que les prévisions de l'ANE relativement aux déterminants de facturation pour la période de 2015 à 2017 étant fixes au niveau des contrats de 2014, l'écart avec les prévisions contenues dans la demande s'agrandit avec le temps, particulièrement pour la composante énergie-distance. Cet écart grandissant illustre l'ampleur des problèmes découlant du fait que l'ANE ne tient pas compte de l'évolution prévue des contrats de 2015 à 2017. TransCanada a fait remarquer que, toutes choses étant égales par ailleurs, les prévisions de l'ANE concernant les déterminants de facturation pour 2016 et 2017, comparativement à celles qui figurent dans la demande, sont surestimées de 69 % et 101 % respectivement. En ce qui a trait à la conversion annuelle de 20 % suggérée, elle laissé entendre que l'ANE recommande de réduire l'effet des droits sur tous les autres expéditeurs, bien qu'il n'y ait jamais eu, par le passé, de telles restrictions sur la conversion du transport à grande distance au transport à courte distance et que les coûts aient été assumés par tous les expéditeurs.

De l'avis de TransCanada, les prévisions de PDD utilisées dans la demande sont raisonnables et elles tiennent compte des développements prévus au cours de la période à laquelle les droits proposés s'appliquent. Contrairement à la proposition de l'ANE, il n'y a pas de raison de se fier aux niveaux de PDD utilisés dans le dépôt de conformité, si on prévoit une conjoncture future passablement différente. Les prévisions de PDD de 417 millions de dollars par année avancées par l'ANE ne tiennent pas compte de l'incidence de l'hiver 2013-2014 qui a été anormalement froid, ni de l'interaction entre les niveaux de contrats de service garanti et les produits tirés de services discrétionnaires. La dynamique de marché et les pratiques contractuelles évoluent toujours, mais cette évolution n'entre pas en ligne de compte dans les prévisions de PDD avancées par l'ANE. TransCanada a pris cette évolution en considération dans ses prévisions de

PDD, qui incluent 180 millions de dollars par année pour 2015 et 2016, puis 60 millions de dollars par année pour la période de 2017 à 2020.

TransCanada a mentionné qu'au cours des dernières années, la majorité des PDD ont été réalisés sur des parcours à grande distance à partir d'Empress. À l'avenir, une plus grande partie des PDD proviendra des parcours à courte distance en raison des nouvelles installations ajoutées dans le triangle de l'Est et de l'augmentation connexe de la capacité de service à courte distance. Parce que cette transition implique des PDD inférieurs à l'avenir, il n'est pas raisonnable de s'attendre à ce que le niveau des PDD de 2014 soit maintenu en 2015, et par la suite, et encore moins à ce que les PDD augmentent de 70 millions de dollars et restent à ce niveau jusqu'en 2017, comme l'indiquent les prévisions de l'ANE.

TransCanada a aussi fait valoir que les prévisions de PDD ont été établies au titre de la première politique sur les détournements contenue dans l'accord de règlement, qui permettait de produire plus de produits tirés des détournements et d'augmenter par le fait même les PDD comparativement à la politique révisée comprise dans la demande. Elle a ajouté que dans certains marchés, le transport interruptible n'a pas été mis en œuvre du tout parce que les détournements ont priorité sur ce service.

6.5 Droit intégral des nouvelles installations

Opinion de TransCanada

Selon TransCanada, l'incorporation des coûts liés aux nouvelles installations, qui devraient entrer en service entre 2015 et 2020, dans les droits du triangle de l'Est est tout à fait compatible avec les politiques antérieures de l'Office concernant le droit intégral, qui demeure approprié après la segmentation. Les coûts des nouvelles installations dans le triangle de l'Est pourraient être récupérés, selon la nature des installations construites, au moyen de droits supplémentaires, de droits calculés à part ou d'une contribution à la construction des installations de la part des expéditeurs qui les utiliseraient. Cependant, de telles méthodes de rechange seraient incompatibles avec la politique de longue date de l'Office, selon laquelle la demande globale du réseau engendre le besoin d'une nouvelle infrastructure, et ne tiendraient pas compte de l'exploitation traditionnellement intégrée du triangle de l'Est et des multiples parcours de livraison dans cette partie du réseau.

TransCanada a souligné que les nouvelles installations comportent des avantages, notamment la souplesse et la fiabilité opérationnelles améliorées. Comme les nouvelles installations facilitent la conversion du transport à grande distance au transport à courte distance, sa justification opérationnelle doit aller au-delà du recouvrement des coûts pour les nouvelles installations seulement et prendre en considération l'éventail complet des répercussions sur TransCanada et les autres expéditeurs sur le réseau. À son avis, la demande règle raisonnablement cette question en prévoyant un équilibre entre la construction de nouvelles installations dans le triangle de l'Est et la possibilité d'un recouvrement raisonnable des coûts.

TransCanada a mentionné que si le coût des nouvelles installations du triangle de l'Est était ajouté aux droits actuels autorisés par la décision jusqu'à la fin de 2017 selon la méthode de l'intégration sur l'ensemble du réseau, une telle modification des droits permettrait de recouvrer le coût du service annuel associé aux installations seulement, sans tenir compte de la perte de produits découlant du passage du transport à grande distance au transport à courte distance,

rendu possible par les nouvelles installations. L'impact financier de cette conversion est acceptable uniquement dans le contexte du règlement. Par exemple, le coût de service annuel total pour les nouvelles installations de 2015 à 2017 s'élève à environ 109 millions de dollars, ce qui entraînerait une majoration de 3 % des droits autorisés par la décision. TransCanada a fait remarquer que pour tenir compte du passage du transport à grande distance au transport à courte distance de 2015 à 2017 grâce aux nouvelles installations, il faudrait une majoration de 15 % par rapport aux droits autorisés par la décision. Étant donné l'effet de la conversion sur la période allant de 2018 à 2020, les droits devraient augmenter de 57 % par rapport à ceux qui ont été autorisés par la décision.

TransCanada a fait valoir que si le coût des nouvelles installations du triangle de l'Est était réparti grâce à des droits supplémentaires, à des droits pris à part ou au moyen d'une contribution versée pour faciliter la construction, l'impact dépendrait alors de la structure du droit ainsi obtenu. Pour répartir le coût des nouvelles installations du triangle de l'Est seulement entre les expéditeurs qui les utiliseraient, il serait passablement difficile de repérer ces derniers, étant donné la nature hautement intégrée des nouvelles installations avec le reste du réseau. Même si les nouvelles installations sont appuyées par des contrats, c'est la réunion de tous les utilisateurs dans cette région qui justifie le besoin d'installations, auxquelles les expéditeurs du réseau ont tous accès et dont ils peuvent tous bénéficier. Les installations pourraient aussi servir à tous les expéditeurs qui utilisent des services discrétionnaires.

À partir de 2021, le règlement prévoit que les coûts engagés avec prudence à l'égard des installations construites dans le triangle de l'Est jusqu'en 2030 seraient inclus dans la base tarifaire du triangle de l'Est, et que les droits seraient intégrés à la tarification.

Opinion des participants

ANE

L'ANE a affirmé qu'elle appuie la construction immédiate des installations nécessaires de TransCanada dans le triangle de l'Est, si les coûts de celles-ci sont comptabilisés dans un compte de report et si les droits qui y sont rattachés sont déterminés dans le cadre d'une autre instance, afin qu'ils prennent effet après 2017. Sa proposition d'établir un compte de report pour les coûts liés à l'agrandissement des installations est indépendante de sa proposition relative aux droits, mais elle peut être mise en œuvre avec cette dernière. Les coûts de l'agrandissement semblent modestes et ils pourraient être neutralisés par les produits différentiels. L'Office pourrait établir le compte de report avec ou sans un élément de rendement. Une fois le compte de report inclus dans les droits, il serait incorporé à la base tarifaire, y compris tout élément de rendement différé adopté par l'Office. L'impôt applicable à l'élément de rendement différé serait récupérable au cours de la période d'amortissement des installations en question.

Centra

Selon M. Cicchetti, le fait que les investissements d'infrastructure du triangle de l'Est ne soient pas intégrés au réseau principal ne signifie pas que la proposition de segmentation soit dans l'intérêt public ou appropriée, en particulier sur le plan géographique. Toute segmentation du réseau principal devrait incorporer l'utilisation historique ou un autre facteur qui tient compte à la fois de la raison pour laquelle le réseau principal a été agrandi et des utilisateurs qui ont

bénéficié de ces agrandissements. L'imputation des coûts des projets d'agrandissement du triangle de l'Est ne nécessite pas une segmentation.

Réplique de TransCanada

TransCanada a fait valoir qu'une méthode de tarification conçue pour recouvrer seulement les coûts des nouvelles installations du triangle de l'Est ne règle pas la perte de produits associée à la conversion du transport à grande distance au transport à courte distance qui serait facilitée par les nouvelles installations et ne reconnaît pas la nature intégrée des installations du triangle de l'Est. L'Office applique depuis longtemps une approche de droit intégral pour les nouvelles installations intégrées à des installations existantes visant à répondre aux besoins des expéditeurs actuels et futurs collectivement, lorsque le service fourni n'est pas de nature personnalisée ou distincte. Cette approche de tarification de grande date de l'Office s'applique aux nouvelles installations proposées dans la demande et qu'il n'y a pas de raison de s'en écarter.

TransCanada a expliqué que la transition vers une tarification segmentée ne change pas le caractère approprié de cette approche vu que les nouvelles installations du triangle de l'Est seront intégrées à celles qui existent déjà et que le service fourni reste le même.

TransCanada a objecté à la préoccupation de Centra relativement au partage des coûts des nouvelles installations par les expéditeurs du réseau principal de l'Ouest, que la demande ne prévoit pas un tel partage des coûts pour ces derniers pendant la période de transition, soit de 2015 à 2020, ni pendant la période de droits segmentés de 2021 à 2030, parce que les coûts du triangle de l'Est seraient récupérés exclusivement auprès des expéditeurs de ce tronçon. Centra, ou tout autre expéditeur du réseau principal de l'Ouest, n'assumerait qu'une partie de ces coûts du triangle de l'Est dans la mesure où elle utiliserait les services de transport dans l'Est.

TransCanada a fait valoir que la proposition de l'ANE de construire les installations sans un certain plan de recouvrement des coûts ne constitue pas une approche réglementaire raisonnable ou équilibrée pour résoudre un enjeu crucial; une telle approche serait complètement asymétrique et mal équilibrée.

6.6 Opinion de l'Office

L'Office reconnaît que la décision RH-003-2011 prévoyait des portes de sortie pour permettre à la société de tenir compte des changements importants ayant une incidence sur le réseau principal. Il est d'avis que la situation financière du réseau principal et la conjoncture du marché ont considérablement changé depuis la mise en application des droits conformes à la décision.

L'ANE a suggéré des droits de rechange jusqu'en 2017 selon le modèle de tarification de la décision RH-003-2011, mais comportant plusieurs changements, tel qu'il a été décrit précédemment. L'Office accepte la suggestion de l'ANE d'exiger que TransCanada comptabilise le solde réel du CASD dans le CALT. Par contre, il n'est pas persuadé que les déterminants de facturation proposés par l'ANE, qui sont basés en grande partie sur le maintien jusqu'en 2017 des déterminants de facturation accrus du service garanti de 2014, représentent un niveau de produits durable qui devrait entrer dans le calcul des droits. Une telle façon de procéder ferait augmenter la probabilité de versements au CALT et, par conséquent, le risque de coûts non récupérés pour les expéditeurs et

TransCanada. Par ailleurs, l'Office ne considère pas que la conversion annuelle proposée de 20 % du transport à grande distance au transport à courte distance offre un modèle fonctionnel ou équitable pour la transition vers la segmentation du réseau principal.

L'Office approuve les déterminants de facturation du service garanti et les prévisions de PDD figurant dans la demande, sous réserve des points exposés plus bas. Il est conscient que s'il approuve l'ajout des immobilisations supplémentaires à la base tarifaire du triangle de l'Est, ce qui faciliterait la transition de la capacité de service à grande distance au service à courte distance, les déterminants de facturation pour l'ensemble du réseau principal afficheraient une réduction nette. Bien qu'il reconnaisse le caractère intrinsèquement incertain des prévisions, l'Office juge tout de même que les prévisions de TransCanada sont raisonnables et il souligne le risque de perte pour TransCanada, et pour les expéditeurs, si ces prévisions ne se concrétisent pas.

L'Office estime que la répartition des coûts proposée entre les trois tronçons du réseau principal est raisonnable. Dans la décision RH-003-2011, il a fait observer qu'un tronçon qui recouvre ses coûts fournit une bonne vérification de la pertinence de la méthode de répartition des coûts, d'autant plus que le triangle de l'Est est le tronçon le plus rentable du réseau principal. Il est d'avis que la première étape des calculs reflètent une imputation appropriée des coûts du triangle de l'Est aux expéditeurs de l'Est et que cette étape est raisonnable dans le contexte de la transition vers la segmentation.

Centra s'est dite préoccupée par la majoration des droits résultant des coûts associés aux nouvelles installations du triangle de l'Est. Bien que l'Office ne soit pas convaincu par la preuve de TransCanada selon laquelle ces installations profiteront directement à tous les expéditeurs du réseau principal de l'Ouest à long terme, il comprend qu'il n'y a pas de coûts directs liés aux nouvelles installations du triangle de l'Est imputés aux expéditeurs du réseau principal de l'Ouest.

L'Office souligne que la conjoncture du marché a changé considérablement au cours des dernières années. Historiquement, la méthode de tarification du réseau principal reposait sur un seul regroupement des coûts de l'ensemble du réseau, à partir duquel les utilisateurs de service, peu importe la partie du réseau utilisée, payaient une part des coûts de tout le réseau. Pour la période de 2015 à 2020, le réseau principal reste intégré, et l'Office juge qu'il est approprié que tous les expéditeurs contribuent au recouvrement de tous les coûts du réseau principal.

Les expéditeurs du triangle de l'Est ont demandé à TransCanada de construire d'autres installations, pour élargir l'accès à des approvisionnements en gaz près de leurs marchés. Les nouvelles installations permettraient aux expéditeurs du triangle de l'Est de passer du transport à grande distance au transport à courte distance et elles seraient appuyées par des contrats initiaux de 15 ans. L'Office a pris connaissance du fait que TransCanada n'était pas disposée à construire de nouvelles installations qui favoriseraient une baisse des déterminants de facturation du service à grande distance sans une solution plus large. Il constate que les prévisions fournies pendant l'instance reflètent une sous-utilisation prévue du réseau principal de l'Ouest à mesure que la capacité de transport à grande distance est déplacée vers le service à courte distance. Les rajustements différentiels des droits proposés par TransCanada tentent de régler le manque à recouvrer découlant de cette sous-utilisation durant la période de 2015 à 2020.

Les rajustements différentiels des droits visent à équilibrer les divers intérêts de TransCanada et de ses expéditeurs au cours de la période de transition de 2015 à 2020. Les rajustements différentiels des droits procureront à TransCanada une plus grande certitude quant au recouvrement des coûts. Quoique tous les avantages pour les expéditeurs du réseau principal ne soient pas certains, l'Office admet que les engagements pris par TransCanada dans le contexte de l'élaboration du règlement aboutiront à une capacité accrue dans le triangle de l'Est. Le fait de faciliter l'accroissement de la capacité est compatible avec l'évolution des pratiques contractuelles sur le réseau. L'Office n'a pas évalué la valeur précise des rajustements différentiels des droits pour chacune des parties prenantes utilisant le réseau principal. Il compte sur les volumes engagés pour le service à grande distance des EZM pour la concrétisation des avantages suggérés aux expéditeurs. L'Office ordonne à TransCanada de faire état, dans le cadre de l'examen de 2018, les volumes engagés des EZM de transport à grande distance pour le service garanti sur le réseau principal de l'Ouest et les volumes réellement retenus par contrats pour le service garanti sur le réseau principal de l'Ouest, ainsi qu'une explication de tout écart.

Les méthodes de tarification et les niveaux des droits après 2020 ne figurent pas dans la demande. La sous-utilisation prévue, le niveau d'amortissement de la canalisation des Prairies, les besoins en produits prévus ainsi que les méthodes de répartition des droits et des coûts pour le réseau principal de l'Ouest feront l'objet d'une autre instance. L'Office n'a pas tranché ces questions au cours de la présente instance.

L'Office considère que les rajustements différentiels des droits sont appropriés dans le contexte global de la demande. Il approuve la répartition des rajustements différentiels des droits entre les expéditeurs à courte distance du triangle de l'Est et tous les autres expéditeurs selon les déterminants de facturation de l'énergie du service garanti, ainsi que les plans d'amortissement proposés. L'Office a entendu des témoignages selon lesquels de tels coûts de transition ont été répartis en fonction du coût de l'énergie dans d'autres cas de restructuration au sein du secteur énergétique nord-américain. Ces témoignages fournissent une certaine assurance que la répartition des coûts de transition est raisonnable.

L'Office note que, si les expéditeurs du réseau principal de l'Ouest payaient des droits reflétant les coûts de leur tronçon, les droits qui en résulteraient seraient considérablement plus élevés que les droits proposés. Il estime que la majoration des droits des expéditeurs du réseau principal de l'Ouest à la deuxième étape représente une contribution raisonnable au réseau principal en cette période de transition. Il remarque que l'effet sur les produits du réseau principal pourrait être passablement négatif si les droits proposés n'étaient pas mis en application, ce qui entraînerait des reports considérables.

D'après l'Office, l'application des rajustements différentiels des droits n'engendre pas de préoccupation concernant l'équité intergénérationnelle. Il se fonde sur la preuve que la plus grande partie du service après 2020 dans le triangle de l'Est sera fournie par ce tronçon. Il approuve l'amortissement et la perception de rajustements différentiels des droits du triangle de l'Est - courte distance au cours de la période de 16 ans allant de 2015 à 2030.

Pour ce qui est de la troisième étape, l'Office considère les droits moyens comme acceptables, étant donné l'équilibre raisonnable entre les avantages de stabilité et de certitude des droits offerts aux expéditeurs et l'équité intergénérationnelle. Il fait remarquer qu'aucune partie n'a présenté de preuve exprimant des préoccupations quant aux droits moyens.

Se fondant sur ce qui précède, l'Office juge raisonnable la conception des droits proposée pour la période de 2015 à 2020, y compris le recouvrement des coûts du triangle de l'Est par ce tronçon (étape 1), la récupération des coûts restants du réseau par celui-ci (étape 2) et les droits moyens (étape 3). Cette conclusion est tirée sous réserve que TransCanada présente un dépôt conforme à la décision avant le 31 mars 2015 pour les droits applicables de 2015 à 2020.

Le dépôt conforme à la décision doit inclure les modifications suivantes aux droits proposés :

- le solde réel du CASD au 31 décembre 2014 doit être porté au CALT;
- tous les besoins en produits et les déterminants de facturation du service garanti pour la période de 2015 à 2020 doivent être actualisés au 31 décembre 2014.

Comme un dépôt de conformité est exigé, il faudra des droits provisoires. Les droits proposés sont donc autorisés provisoirement à compter du 1er janvier 2015. Tout écart attribuable à la facturation de droits provisoires du 1er janvier 2015 jusqu'à ce que les droits définitifs soient approuvés doit être porté au CALT.

L'Office autorise l'intégration des droits à la base tarifaire du triangle de l'Est pour les projets d'agrandissement dont celui-ci fera l'objet entre 2015 et 2020; il approuve aussi en principe la pratique d'intégrer les coûts liés aux installations du réseau principal à l'avenir, de sorte que les coûts relatifs aux nouvelles installations du triangle de l'Est soient intégrés aux droits visant ce tronçon jusqu'en 2030. Il reconnaît que l'intégration de droits constitue une pratique courante sur le réseau principal et il note les difficultés que comporte l'adoption d'une méthode de tarification de rechange étant donné la nature intégrée des installations proposées dans le triangle de l'Est. Il ajoute toutefois que chaque demande visant des installations est unique et la pertinence de maintenir la pratique d'intégration des droits sera examinée au cours de l'évaluation des particularités de chaque demande.

Décision

L'Office approuve la conception des droits proposée par TransCanada et exige que TransCanada soumette un dépôt conforme à la décision au plus tard le 31 mars 2015 pour les droits de 2015 à 2020.

L'Office autorise également l'intégration des droits à la base tarifaire du triangle de l'Est pour les projets d'agrandissement dont celui-ci fera l'objet entre 2015 et 2020; il approuve aussi en principe la pratique d'intégrer les coûts liés aux installations du réseau principal à l'avenir, de sorte que les coûts relatifs aux nouvelles installations du triangle de l'Est soient intégrés aux droits de ce tronçon jusqu'en 2030.

6.7 Division des coûts selon le tronçon

Le règlement n'établit pas précisément une conception des droits ou un niveau de droits au-delà de 2020 pour aucune partie du réseau principal. TransCanada a demandé à l'Office d'approuver un paramètre de tarification selon lequel tous les coûts associés au triangle de l'Est seront séparés de ceux de la CNO et de la canalisation des Prairies; autrement dit, les coûts liés à ces tronçons particuliers seraient portés à leurs besoins en produits respectifs et seraient récupérables séparément pour la période postérieure à 2020.

Opinion de TransCanada

TransCanada a mentionné qu'il y a une transition en cours, car la demande des expéditeurs du triangle de l'Est tend de plus en plus vers le transport à courte distance. Pour que la transition soit ordonnée, la demande propose des droits dans le triangle de l'Est qui permettraient de récupérer entièrement les coûts liés à ce tronçon et, jusqu'en 2020, de contribuer au recouvrement des coûts de l'ensemble du réseau. La segmentation du réseau principal après 2020 entraînerait des droits pour le triangle de l'Est qui tiendraient compte de l'utilisation et de la structure de coûts changeantes du réseau.

TransCanada a souligné qu'il est important de modifier la conception des droits quand un changement de circonstances dicte de le faire. Les expéditeurs ayant exprimé leur intention de faire appel principalement à l'avenir au transport à l'intérieur des tronçons, il est peu probable que le réseau revienne à une utilisation future axée beaucoup plus sur le transport entre les tronçons. Il est de plus avantageux, tant pour TransCanada que pour tous les expéditeurs, de maximiser l'utilisation du réseau principal; toutefois, d'après les conditions du marché, les augmentations d'utilisation proviendront vraisemblablement du service à l'intérieur des tronçons plutôt que du service entre les tronçons. Cela signifie que la conception actuelle de droits intégrés du réseau principal ne conviendra peut-être plus.

TransCanada a mentionné que les droits pour la période de 2015 à 2020 et la segmentation après 2020 proposés reflètent bien une comptabilisation des coûts tenant compte de l'utilisation actuelle et prévue par les expéditeurs du réseau et permettent aux expéditeurs du triangle de l'Est de bénéficier d'une nouvelle infrastructure pour avoir accès à un approvisionnement plus près du marché.

TransCanada a indiqué que les droits exigibles sur le réseau principal après 2020 seraient déterminés au cours d'une future instance, selon les circonstances qui prévaudront à ce moment-là. Comme l'approbation de la demande établirait les droits de 2015 jusqu'en 2020, il y aurait amplement de temps pour la consultation entre TransCanada et ses parties prenantes au sujet du régime de tarification selon le tronçon et du niveau de droits convenant le mieux au réseau principal après 2020, et pour que l'Office puisse trancher la question du caractère juste et raisonnable des droits pour cette période.

Les droits exigibles sur le réseau principal après 2020 pourraient reposer sur un certain nombre de facteurs, dont l'aménagement d'installations en conformité avec une réglementation non fondée sur le coût du service, qui tiendrait compte de la répartition fondamentale des risques et des avantages entre TransCanada et ses expéditeurs. Bien que dans la demande, TransCanada ne sollicite l'approbation de l'Office que pour certains paramètres des droits applicables à la période

de 2021 à 2030, la société a précisé qu'elle reste déterminée à maintenir des modèles à risque équilibrés et efficaces pour une partie ou la totalité des besoins en produits du réseau principal.

Beaucoup de variables sont pertinentes pour les droits applicables aux années postérieures à 2020, qui doivent être déterminés et approuvés par l'Office afin d'établir les futurs droits sur le réseau principal. Par exemple, la répartition précise des coûts pour une partie quelconque du réseau principal après 2020 n'a pas été déterminée (telle que la répartition entre les composantes énergie et énergie-distance des droits). En outre, il n'a pas été décidé s'il serait raisonnable de considérer le réseau principal de l'Ouest comme une ou deux tronçons aux fins de la conception des droits après 2020. L'approbation des paramètres de tarification dans la présente instance ne causera pas de contraintes à l'Office pour déterminer si les droits du réseau principal visant une période donnée sont justes et raisonnables et sans distinction injuste; elle n'empêchera pas non plus TransCanada ou ses parties prenantes de proposer des changements fondamentaux impliquant de s'éloigner davantage des droits basés sur le coût du service.

Comme l'a souligné TransCanada, les droits selon le tronçon se traduiraient eux aussi par des services facturés de façon égale aux expéditeurs, pour un même parcours et des circonstances essentiellement similaires. Les droits selon le tronçon n'entraîneraient aucun avantage ou désavantage indu à un expéditeur ou groupe d'expéditeurs en particulier par rapport à d'autres qui se trouvent dans une situation analogue. Par conséquent, la tarification selon le tronçon se traduirait par des droits ne comportant pas de distinction injuste.

TransCanada a affirmé que la tarification selon le tronçon est compatible avec le principe de la causalité des coûts. Au titre de ce type de tarification, les expéditeurs utilisant des tronçons particuliers du réseau paieront les coûts liés à ceux-ci, y compris les coûts du TPT servant à faciliter le transport pour un tronçon donné. De plus, les infrastructures améliorées et agrandies seront payées par les parties qui utilisent les tronçons en question. Avec cette méthode de tarification modifiée, les expéditeurs utilisant seulement le service à l'intérieur des tronçons ne seront à peu près pas touchés par les changements apportés aux coûts, aux déterminants de facturation ou au service offert sur d'autres parties du réseau.

TransCanada a mentionné que la capacité du réseau principal de l'Ouest de récupérer suffisamment de produits pour ses besoins en produits après 2020 est incertaine et qu'un modèle de tarification différent pourrait alors être approprié pour ce tronçon après 2020. Ce modèle de tarification pourrait faire l'objet de discussions futures entre TransCanada et les expéditeurs, et d'une autre demande avant 2021. TransCanada a indiqué qu'il est trop tôt pour que les parties débattent la question, et pour que l'Office tranche, à savoir s'il y aura des coûts non recouvrables après 2020 ou comment déterminer la responsabilité de ces coûts.

Pendant sa plaidoirie, TransCanada a fait appel à l'autorité de l'Office pour approuver les paramètres de tarification qui resteraient en vigueur jusqu'en 2030. La société a souligné qu'un tribunal d'archives n'est pas lié par ce qu'un tribunal précédent a déclaré. Elle a admis que la méthode de tarification pour la période postérieure à 2020 ferait l'objet d'une autre instance, car la doctrine *stare decisis* ne s'applique pas dans ce contexte. Elle a uniquement demandé à l'Office de lui donner une indication maintenant en ce qui a trait aux paramètres de tarification dans la situation actuelle.

Opinion des participants

ANE

L'ANE a affirmé qu'elle s'opposait vivement à la segmentation proposée par TransCanada. La méthode proposée serait appliquée sans uniformité entre le triangle de l'Est et les autres tronçons du réseau principal; elle ne règle pas l'impact des éléments sous-utilisés pour les catégories de coûts répartis entre les tronçons et elle est soutenue par des hypothèses non réalistes, dont une base tarifaire surestimée et des PDD sous-estimés. En outre, la proposition de segmentation devrait résoudre les répercussions économiques d'installations construites pour répondre aux besoins de croissance des EZM. Étant donné la majoration considérable des droits résultant de la proposition, l'ANE ne voit aucune raison de baser un autre changement aux méthodes de tarification sur la segmentation proposée par TransCanada.

Centra

Centra a affirmé qu'elle s'oppose surtout à la segmentation proposée du réseau principal parce qu'elle facilite le déplacement des coûts à long terme et du risque fondamental de TransCanada aux expéditeurs du réseau principal de l'Ouest.

Centra a rappelé que le réseau principal a été construit en grande partie pour desservir les marchés de l'Est du Canada et du Nord-Est américain; pourtant, la demande propose d'affecter toute la capacité de la canalisation des Prairies et de la CNO, de même que les coûts afférents, au réseau principal de l'Ouest sous le régime de la segmentation. Il semble que si on abandonne les contrats à grande distance en échange de la capacité de transport à courte distance du triangle de l'Est, les expéditeurs captifs du réseau principal de l'Ouest devront verser de gros montants pour une capacité qui ne leur était pas destinée, qu'ils n'ont jamais utilisée et qu'ils n'utiliseront jamais.

Centra a ajouté que la nécessité de segmenter le réseau principal n'a pas été exprimée clairement dans la demande. Le témoin de Centra, M. Cicchetti, croit qu'il faudrait un processus distinct de l'Office pour déterminer la prudence d'un changement aussi fondamental et durable, notamment pour examiner la base de la segmentation, la répartition des coûts connexes et les méthodes de tarification hors du réseau principal intégré sur le plan opérationnel.

Centra a fait remarquer que si la segmentation est approuvée maintenant en principe, ce serait alors un fait accompli avant même que soient déterminées les questions fondamentales connexes, telles que la répartition des coûts, le recouvrement, la responsabilité et la méthode de conception des droits. La possibilité de « rectifier » la situation pour les expéditeurs captifs et leurs utilisateurs finaux serait limitée et il n'y aurait peut-être plus d'occasion de réparer les dommages si l'étude de ces questions fondamentales lors d'une audience future sur les droits se solde par la conclusion que la segmentation n'était ni appropriée ni nécessaire. Une décision sur la nécessité et le caractère raisonnable de la segmentation exige de l'information sur toutes ces considérations futures.

Centra a mentionné que la proposition de segmentation du réseau principal repose sur l'hypothèse qu'une segmentation géographique serait appropriée. Bien que Centra s'y oppose, si la segmentation doit être envisagée, diverses approches doivent alors être soumises à l'étude et évaluées. Par exemple, il a été reconnu que le réseau principal a été construit principalement

pour desservir les marchés de l'Est. Il conviendrait d'envisager d'imputer au triangle de l'Est de l'Ontario le coût d'au moins les deux tiers de la capacité du réseau principal depuis Empress jusqu'à Emerson et North Bay Junction. Cela peut être réalisé assez facilement vu que, pour la plus grande partie, six pipelines forment le réseau principal depuis Empress jusqu'à la station 41 et de là, trois pipelines se rendent à Emerson et North Bay Junction. Avant de conclure que la segmentation du réseau principal est appropriée et raisonnable, il faut se pencher sur cette approche et d'autres solutions de rechange. Si les paramètres et seuils de récupération et de responsabilité des coûts futurs ne sont pas suffisamment clairs et certains, tout comme l'issue de toute contestation judiciaire de déductions non permises, il semblerait que la segmentation du réseau principal en fonction de l'aspect géographique constituerait la pire approche possible.

D'après Centra, l'option de déterminants de facturation du service à courte distance dans le triangle de l'Est de l'Ontario et les droits obtenus qui contribuent au recouvrement des coûts sur le réseau principal de l'Ouest, ce qui forcerait peut-être des décisions sans précédent sur la responsabilité du recouvrement de coûts précis et les déductions non permises du réseau principal (possibilité d'oppositions judiciaires) au lieu de majorations importantes des droits pour le reste des expéditeurs du réseau principal de l'Ouest.

La limitation des options de l'Office pour résoudre les questions de récupération des coûts liés aux éléments d'actifs sous-utilisés du réseau principal, ajoutée à l'intégration opérationnelle continue du réseau principal et au manque à gagner historique des coûts du triangle de l'Est à partir de ce tronçon, démontre les lacunes inhérentes à la segmentation proposée du réseau principal.

Centra a avancé qu'après la transition de 2020, il ne serait plus possibl de récupérer les coûts liés à des éléments d'actif faisant principalement partie du réseau principal de l'Ouest, nouvellement établi. Cela voudrait dire que la demande imposerait effectivement la responsabilité des coûts non récupérables du réseau principal aux clients et actionnaires captifs du réseau principal de l'Ouest.

Comme l'a fait remarquer Centra, la demande déplace les risques et le fardeau associés au recouvrement des coûts vers les clients captifs du réseau principal de l'Ouest et donne aux EZM une possibilité d'abandonner le service de transport garanti sur le réseau principal. Si la demande est adoptée, des frais de sortie devraient être envisagés dans le cadre d'une restructuration aussi importante.

Centra a mentionné que sous le régime proposé dans la demande, une fois le réseau principal de l'Ouest séparé du rentable triangle de l'Est, le partage des coûts serait indéterminé entre les expéditeurs du réseau principal de l'Ouest et les actionnaires de TransCanada. Le caractère approprié de toute segmentation, en particulier sur le plan géographique, ne peut être déterminé que si la responsabilité du manque à recouvrer est considérée dans son ensemble. Bien que les tronçons et clients sortants fassent toujours partie du réseau, cette considération devrait avoir lieu sur le plan conceptuel après un examen des coûts réels, des déclencheurs et des seuils. Le fait de reporter ces décisions après leur départ aurait pour effet de limiter les options pour l'organisme de réglementation et d'augmenter la possibilité de résultats injustes pour un petit nombre d'expéditeurs.

Si la segmentation est approuvée, le principe de tarification fondé sur la causalité des coûts et l'utilisateur-payeur devrait être appliqué de manière à protéger les expéditeurs du réseau principal de l'Ouest, comme Centra, des obligations indues résultant de la séparation

géographique du triangle de l'Est. Il faudrait alors déterminer la mesure dans laquelle les éléments d'actif du réseau principal de l'Ouest sont utilisés et utilisables, pour faire en sorte que les parties assument une part appropriée des coûts. La proposition de reporter la résolution de cette question fondamentale à une date future pendant qu'on tente de faire approuver la segmentation du réseau principal par l'Office, tout en protégeant le triangle de l'Est de la responsabilité des coûts des éléments d'actif sous-utilisés maintenant, n'est ni raisonnable ni appropriée.

L'examen de ce qui est utilisé et utilisable, y compris les droits qui en découleraient, pourrait être mené plus efficacement à la lumière d'information définitive concernant les répercussions du projet Énergie Est et des projets connexes du réseau principal de l'Est sur la base tarifaire du réseau principal. Centra a indiqué que TransCanada nie fermement que ses actionnaires assument la responsabilité des coûts non récupérables.

Gaz Métro

Gaz Métro a mentionné que TransCanada a reconnu que le niveau absolu des droits pour la canalisation des Prairies après 2020 pourrait poser problème. Cependant, TransCanada a affirmé qu'elle était prête à assumer ce risque. En d'autres termes, s'il était décidé un jour que, suivant les principes établis par l'Office, les droits exigibles sur la canalisation des Prairies étaient trop élevés, TransCanada devrait alors proposer des solutions acceptables à l'organisme de réglementation, mais elle ne pourrait en aucun cas demander aux expéditeurs de l'Est, qui n'utiliseraient plus le transport à grande distance, d'atténuer les risques définis dans la décision RH-003-2011.

EZM

Les EZM ont fait valoir que TransCanada a reconnu le risque de déductions non permises sur la canalisation des Prairies après 2020 et ils considèrent qu'un investissement de 1 milliard de dollars dans le réseau principal de l'Ouest après 2020 est tolérable comparativement à un montant de 5 milliards ou 6 milliards de dollars maintenant. La demande ne diminue en rien la protection de base suivante contre des droits excessifs pour le réseau principal de l'Ouest, comme le précise la décision RH-003-2011, à la page 262 :

> *« (l'Office) notre préoccupation concernant l'exposition possible des futurs expéditeurs aux coûts différés a été atténuée par notre conclusion qu'il n'est pas réaliste de continuer à majorer les droits du réseau principal chaque année pour compenser les baisses de débit. »*

Les expéditeurs de la canalisation des Prairies, de la CNO et du triangle de l'Est peuvent tirer un certain réconfort de ce fait établi.

Les EZM ont affirmé qu'il est important pour les expéditeurs du marché de l'Est de savoir qu'il y a une limite à la responsabilité quant au coût de la capacité restante à l'extérieur du triangle de l'Est, qui n'est plus utilisée pour le service sur ce tronçon du réseau principal. La segmentation des coûts du réseau principal donne l'assurance aux expéditeurs du marché de l'Est, dont les EZM, de ne pas avoir à assumer la responsabilité de la CNO et de la canalisation des Prairies

à mesure qu'ils modifient leur portefeuille pour s'approvisionner davantage à des points de réception dans l'Est.

Les EZM ont fait valoir que la segmentation était conforme au principe fondamental de répartition des coûts dans la demande, d'abord parce qu'elle serait entièrement compatible avec le fait de reconnaître ce qu'il en coûte de desservir des expéditeurs qui veulent obtenir un service sur l'un ou l'autre des trois tronçons ou tous les tronçons du pipeline. Par contre, le cadre de tarification selon le tronçon ne tient pas compte du fait que certains expéditeurs, comme Centra, ne sont desservis que par un tronçon du réseau principal selon des caractéristiques différentes de celles des expéditeurs qui sont proches des autres tronçons du réseau principal. Deuxièmement, l'adoption de la segmentation comme principe de répartition des coûts ne dicterait pas une façon particulière de concevoir ou de fixer les droits. Dans la mesure où différents tronçons du pipeline sont caractérisés par différentes utilisations, la segmentation permettrait d'établir une méthode de tarification mieux adaptée à chaque tronçon. Enfin, la segmentation serait également plus compatible avec l'évolution actuelle du gaz naturel en Amérique du Nord où la production et les marchés deviennent de plus en plus régionalisés. Toutefois, si les préférences quant à l'approvisionnement devaient changer, les marchés de l'Est du Canada pourraient être desservis à partir de l'Ouest canadien selon les droits fixés pour les tronçons fournissant le service. On ne peut pas en dire autant de la méthode de tarification intégrée existante, qui incite à investir dans une infrastructure de transport à grande distance, ce qui cause des tensions entre la volonté de l'exploitant de pipeline de fournir des services et la liberté des expéditeurs de choisir leurs sources d'approvisionnement.

6.7.1 Moment choisi pour la segmentation

Opinion de TransCanada

TransCanada a soutenu que la mise en œuvre des paramètres de tarification de la demande devait absolument avoir lieu maintenant pour résoudre des questions importantes à trancher dans l'immédiat. L'approbation de ces paramètres ne causerait pas de contraintes à l'Office pour déterminer si les droits du réseau principal visant une période donnée seraient justes et raisonnables et sans distinction injuste; elle n'empêcherait pas non plus TransCanada ou ses parties prenantes de proposer des changements fondamentaux impliquant de s'éloigner davantage des droits basés sur le coût du service.

De l'avis de TransCanada, l'approbation de la segmentation du triangle de l'Est à partir de 2021 ne compromettrait pas la capacité de l'Office de fixer à l'avenir des droits justes et raisonnables pour le réseau principal de l'Ouest. Les droits exigibles sur le réseau principal après 2020 pourraient reposer sur un certain nombre de facteurs, dont l'aménagement d'installations en conformité avec une réglementation non fondée sur le coût du service, qui tiendraient compte de la répartition fondamentale des risques et des avantages entre TransCanada et ses expéditeurs. TransCanada reste déterminée à maintenir des modèles à risque qui sont équilibrés et efficaces pour une partie ou la totalité des besoins en produits du réseau principal et elle a réaffirmé son engagement au cours de l'audience.

Opinion des participants

ANE

Selon l'ANE, il serait approprié de considérer des changements importants de méthode, y compris la possibilité de segmenter le réseau, à la fin de la période des droits conformes à la décision en 2017. Cela permettrait d'étudier simultanément les répercussions associées à la réaffectation possible d'éléments d'actif au projet Énergie Est, en plus de tenir compte des avantages de l'amortissement considérable de la CNO pendant la période de droits en cours.

L'ANE a mentionné que les changements aux droits et services adoptés par l'Office dans la décision RH-003-2011 ont une incidence énorme sur l'utilisation du réseau principal et sa situation économique. L'état constant de ces changements est incertain, mais le maintien du cadre de tarification actuel pendant plus longtemps ajouterait beaucoup de clarté. Vers la fin de 2016 ou au début de 2017, TransCanada pourrait présenter un règlement ou une demande à l'Office pour que les droits entrent en vigueur à la fin de la période courante de droits fixes adoptés dans la décision RH-003-2011. Trois années supplémentaires d'expérience avec les paramètres de la décision RH-003-2011 permettraient de mieux comprendre l'utilisation prévue du réseau principal, notamment par les expéditeurs utilisant le service garanti, et la capacité de TransCanada de générer des produits discrétionnaires. Cette expérience pourrait s'avérer inestimable pour la conception et l'élaboration de changements possibles aux méthodes de tarification qui sont rationnels et conformes aux principes de tarification de l'Office.

Centra

Centra a fait valoir que la demande n'est pas simplement un moyen de permettre un investissement dans le réseau principal et d'améliorer l'accès au marché et la diversité des approvisionnements, car la segmentation ne serait absolument pas nécessaire pour parvenir à ces buts. La segmentation déplace la responsabilité des coûts liés aux éléments d'actif passablement sous-utilisés du réseau principal, même si les promoteurs soutiennent qu'il n'y a pas d'autres solutions ou que TransCanada devrait autrement en assumer la responsabilité finale. Pour sa part, le triangle de l'Est est assuré d'une limite de sa responsabilité pour le coût des éléments d'actif sous-utilisés qui ont été construits pour le desservir. Tout cela doit être considéré à la lumière du fait que le réseau principal de l'Ouest éprouve maintenant des difficultés qui pourraient bien empirer.

Centra a souligné que la canalisation des Prairies, la CNO et le triangle de l'Est ne seraient pas amortis d'ici la fin de 2020, période après laquelle la segmentation du réseau principal est proposée, ce qui a remis en question le caractère approprié de la segmentation proposée dans la demande.

D'après Centra, une segmentation géographique ou autre du réseau principal, sans détermination préalable des méthodes de tarification selon le tronçon et de répartition des coûts, entraînerait une situation inappropriée après 2017. La société a plaidé que la proposition de segmentation, comme tout le reste de la demande, était basée seulement sur une négociation fermée, donc injuste.

6.7.2 Opinion de l'Office

Au cours de l'instance, l'Office a entendu de nombreuses parties discuter de l'évolution rapide du marché gazier et de l'incertitude prévue au cours des prochaines années. La mise en valeur des formations de Marcellus et d'Utica a eu un effet considérable sur le marché du gaz naturel en Amérique du Nord. L'Office note que les changements dans la conjoncture du marché et les pratiques contractuelles en évolution indiquent une préférence plus marquée à l'avenir pour le transport à l'intérieur des tronçons.

Le paramètre de la tarification selon le tronçon constitue un élément de la demande. L'Office n'a pas étudié les aspects de la segmentation, tels que les frais de sortie négociés, les débits prévus après 2020, les coûts potentiellement non récupérables de certains éléments d'actifs, la répartition des coûts, la conception des droits après 2020, les composantes des droits après 2020 ou l'impact de projets futurs, dont Énergie Est. Ces questions feront toutes l'objet d'instances futures. L'Office constate que TransCanada s'est engagée à consulter ses expéditeurs pour établir le régime de tarification selon le tronçon le plus approprié. Il note également que TransCanada s'est aussi engagée à maintenir des modèles commerciaux à risque pour une partie ou la totalité des besoins en produits du réseau principal. Il rappelle que les droits ne peuvent pas augmenter continuellement chaque année en réaction aux diminutions du débit. Il prévoit que TransCanada sera incitée à offrir des droits concurrentiels après 2020 sur le réseau principal de l'Ouest, ce qui peut inclure des droits en deçà du coût du service ou des droits déterminés selon d'autres méthodes de tarification à risque.

Le paramètre de la tarification selon le tronçon s'applique à une période future et l'approbation, dans le cadre de la présente instance, du paramètre de la tarification selon le tronçon ne limite en rien la latitude qu'il aura à l'avenir pour déterminer si les droits visant le réseau principal pour une période donnée sont justes et raisonnables et n'entraînent pas de distinction injuste.

D'après les circonstances actuelles, l'Office approuve en principe, pour l'instant, le paramètre de la tarification selon le tronçon. Il continuera de vérifier la pertinence de ce paramètre jusqu'à sa mise en œuvre. Si les circonstances changeaient considérablement à l'approche de l'année 2020, il s'attendrait à examiner à nouveau la question de la segmentation afin de déterminer sa pertinence.

Décision

L'Office approuve, pour l'instant, le paramètre de la tarification selon le tronçon et continuera de vérifier sa pertinence jusqu'à sa mise en œuvre.

Chapitre 7

Risques et avantages

7.1 Rendement équitable

Opinion de TransCanada

Dans sa demande, TransCanada a proposé que le rendement du capital-actions ordinaire (RCA) du réseau principal soit établi à 10,1 % pour la période allant de 2015 à la fin de 2020. La société a également proposé de maintenir à 40 % le ratio du capital-actions ordinaire approuvé par l'Office dans la décision RH-003-2011.

Norme de rendement équitable

De l'avis de TransCanada, le RCA indiqué dans la demande n'était pas fondé sur une évaluation *de novo* du risque lié à l'application de la norme de rendement équitable, mais a plutôt été négocié, en fonction de la répartition des risques déterminée dans le règlement global dont ont convenu les parties au règlement. TransCanada added that the applied-for return was based on negotiations between sophisticated parties, and that several other pipelines have negotiated the same ROE.

Selon TransCanada, toute l'information nécessaire à l'approbation, par l'Office, du rendement proposé de 10,1 % sur un ratio du capital-actions ordinaire de 40 % a été versée au dossier de l'instance, ce rendement se situant dans la fourchette de rendements qui répondent aux critères de la norme de rendement équitable.

Conditions du marché financier

TransCanada a expliqué que certaines des données entrées dans les modèles d'estimation du coût du capital avaient baissé entre le moment où la preuve relative au rendement équitable avait été préparée aux fins de l'instance RH-003-2011 et le dépôt de la demande visée aux présentes. Au nombre des indicateurs accusant une baisse se trouvaient le taux hors risque (de 3,8 % à 3,2 %) et le taux de croissance estimatif du PIB (de 2,6 % à une fourchette de 2,3 à 2,5 %). La société était d'avis qu'utiliser ces données dans le modèle d'évaluation des actifs financiers (MÉAF) ou le modèle des flux monétaires actualisés (FMA) aurait pour résultat de réduire de manière générale les estimations du RCA comparativement à celles préparées aux fins de la preuve produite à l'instance RH-003-2011.

TransCanada a déposé une mise à jour de certains échantillons de données utilisés aux fins de positionnement du risque dans le cadre de l'instance RH-003-2011. La mise à jour montre un recul de 50 à 70 points de base du RCA entre juin 2011 et décembre 2013. L'un des témoins-experts de TransCanada, M. Carpenter, a confirmé que les données de la mise à jour, bien qu'elles ne proviennent que de sept sociétés (comparativement à 13 sociétés pour l'analyse précédente), étaient fiables et pouvaient servir de données comparables valides relativement au réseau principal.

Risque commercial

TransCanada a soutenu que selon les droits proposés, le risque d'approvisionnement, le risque de marché et le risque de réglementation auxquels le réseau principal est exposé demeureraient inchangés comparativement au risque déterminé dans la décision RH-003-2011. La société a précisé que l'application des droits proposés permettrait de réduire le risque de concurrence du réseau principal et, par conséquent, le risque commercial fondamental de celui-ci par rapport au modèle utilisé dans le contexte de la décision RH-003-2011. Elle a affirmé que, sous le régime des droits proposés, le risque de concurrence diminuerait pour plusieurs raisons, notamment les suivantes :

- Le risque de contournement serait réduit;
- Les engagements contractuels contractés par les EZM aux termes du règlement fourniront une certitude quant aux débits à l'avenir;
- L'attribution d'une grande partie des rajustements différentiels des droits au triangle de l'Est permet de réduire le risque que courrait TransCanada de ne pas être en mesure de couvrir son investissement de capitaux et ses capitaux investis;
- L'incertitude entourant le traitement futur des coûts reportés dans le CASD et le CALT s'en trouvera réduite.

En ce qui concerne le risque de variabilité, TransCanada a précisé que les droits fixes pluriannuels décrits dans sa demande feraient en sorte que le réseau principal continuerait d'être soumis aux fluctuations du bénéfice et des flux de trésorerie d'un exercice à l'autre. La société ne croit pas que la structure différente (et symétrique) du mécanisme incitatif proposé dans la demande ait une grande incidence sur le risque de variabilité auquel le réseau principal est soumis comparativement au risque indiqué par le modèle dans la décision RH-003-2011. M. Carpenter a répété que TransCanada était encore assujettie à un régime de droits fixes, comme c'était le cas depuis la décision RH-003-2011. Selon lui, le modèle est le même en ce qui concerne les droits fixes, mais il modifie certains autres paramètres, mais pas le risque de variabilité.

Pour quantifier les variations du risque commercial et son incidence sur le rendement, M. Carpenter a expliqué que l'échantillon de données à jour portant sur le marché financier montre une réduction d'environ 50 à 70 points de base des estimations relatives aux conditions du marché financier et au coût du capital. Puisque le règlement indique un RCA de 10,1 % sur un ratio du capital-actions ordinaire de 40 % qui correspond approximativement à 140 points de base de moins que ce que l'Office a accordé à TransCanada dans la décision RH-003-2011, il reste de 70 à 90 points de base qui peuvent être rattachés à la réduction du risque commercial sous le régime du règlement comparativement au modèle de décision.

TransCanada a fait valoir que le ratio du capital-actions de 40 % est le même que celui prescrit par la décision RH-003-2011 et, par conséquent, que le risque financier du réseau principal n'a pas changé comparativement au modèle instauré dans la décision RH-003-2011.

La société a en outre plaidé qu'après 2020, les droits exigibles sur le réseau principal pourraient refléter un certain nombre de facteurs, dont l'aménagement d'installations en conformité avec une réglementation qui n'est pas fondée sur le coût du service, qui tiendraient compte de la

répartition fondamentale des risques et des avantages entre TransCanada et ses expéditeurs. Elle a réitéré qu'elle demeurait déterminée à continuer de recourir à des modèles commerciaux « à risque » pour déterminer une partie ou la totalité des besoins en produits du réseau principal. Les témoins de la société n'étaient pas hostiles aux modèles « à risque » pour l'avenir et reconnaissaient que TransCanada pourrait devoir déployer beaucoup d'efforts pour déterminer ses besoins en produits.

Rendement global du capital-actions ordinaire

TransCanada a affirmé que la réduction de 140 points de base découlant de la différence entre le RCA de 11,5 % qui lui a été accordé en vertu de la décision RH-003-2011 et du RCA de 10,1 % indiqué dans la demande peut être vue comme un moyen de tenir compte à la fois de la diminution du risque de concurrence et des conditions des marchés financiers en date du règlement.

Coût de la dette

TransCanada a confirmé qu'elle cherchait à se voir accorder un rendement autorisé « par composante », ce qui lui avait été accordé dans la décision RH-003-2011. La société a précisé qu'elle voulait faire approuver le coût structurel de la dette du réseau principal, qui se compose de la dette provisionnée et de la dette non provisionnée. Pour étayer le coût de la dette, elle a déposé un complément à la demande détaillant le coût structurel de la dette du réseau principal pour la période de 2015 à 2020.

Opinion des participants

ANE

L'ANE a argué que l'Office ne possédait pas suffisamment d'éléments de preuve pour déterminer le rendement équitable ou encore le ratio emprunts/capitaux propres approprié et que l'équilibre des intérêts dont il est question dans le règlement ne constitue pas un fondement adéquat pour établir un rendement conforme à la norme de rendement équitable.

L'ANE et Centra ont fait d'autres commentaires au sujet des rendements pouvant être attendus grâce au mécanisme incitatif. La section 7.2 ci-dessous traite de ces commentaires.

Centra

Centra a convenu avec TransCanada que le risque de concurrence et le risque fondamental liés au réseau principal seraient réduits si la demande était approuvée, mais différait d'opinion quant à la mesure dans laquelle ces risques pourraient être atténués. Cette différence d'opinions était attribuable, selon la société, au fait qu'elle est visée par la proposition de TransCanada de conserver sa latitude illimitée en matière de tarification tout en conservant sa capacité d'inscrire un RCA de 11,5 % compte tenu du mécanisme incitatif de partage.

Centra a allégué que la demande propose de soumettre de nouveau TransCanada à un régime de recouvrement des coûts du service tout en lui permettant de conserver une latitude illimitée en matière de tarification et en lui donnant la possibilité d'obtenir un RCA pouvant atteindre 11,5 % grâce au mécanisme incitatif de partage. La société a soutenu qu'à son avis, cela est tout à fait

contradictoire avec la décision RH-003-2011 de l'Office, qui avait approuvé un RCA de 11,5 % pour le réseau principal afin de tenir compte de risque commercial élevé du demandeur et des tarifs de recours qui étaient fixés à des niveaux concurrentiels (c'est-à-dire sous les niveaux auxquels TransCanada récupérerait ses besoins en produits). À son avis, la décision RH-003-2011 était fondée sur un scénario où il était très probable que le risque fondamental se matérialiserait si les reports de coûts réels se révélaient supérieurs aux prévisions.

Centra a avancé que, sous le régime proposé dans la demande, le risque de variabilité couru par TransCanada serait considérablement réduit, et ce, pour plusieurs raisons : premièrement, le niveau absolu des droits augmenterait par rapport aux droits établis dans la décision RH-003-2011; deuxièmement, la capacité de rajuster les droits visant la période de 2018 à 2020 après seulement trois ans; troisièmement, la portée du pouvoir de marché que conférerait à TransCanada la latitude illimitée en matière de tarification.

Centra a fait valoir que si la demande était en majeure partie approuvée, y compris la segmentation proposée, la démarche la plus appropriée en ce qui concerne le RCA consisterait sans doute à différencier le RCA selon le tronçon du réseau principal, à compter du 1er janvier 2015, et à instaurer un moratoire sur les revenus que tirerait TransCanada de la canalisation des Prairies de la CNO pour la période de 2015 à 2020, afin d'utiliser les montants dégagés pour accélérer l'amortissement de la canalisation des Prairies.

Réplique de TransCanada

TransCanada a rejeté l'allégation de Centra que le risque de variabilité était réduit en affirmant que le risque de variabilité ne pouvait être réduit même si les droits sont élevés, parce que ce risque résulte du fait que les droits sont établis à long terme.

Au sujet du risque fondamental, TransCanada a objecté que le risque commercial du réseau principal demeurerait relativement élevé sous le régime proposé. Le risque lié au recouvrement des coûts futurs serait considérable, surtout après 2020 pour le réseau principal de l'Ouest, mais aussi dans le triangle de l'Est. La nouvelle conception des droits visant le réseau principal de l'Ouest ne serait pas mise en œuvre avant 2020; à ce moment, la base tarifaire restante de la canalisation des Prairies se chiffrerait à environ 1 milliard de dollars et l'Office établirait alors des droits justes et raisonnables selon lui. La société estime ainsi que le recouvrement des coûts de la base tarifaire de la canalisation des Prairies demeurerait très incertain.

TransCanada a ajouté que, bien que les membres des EZM se soient engagés dans le règlement à ne pas contourner le réseau principal jusqu'en 2030, les autres expéditeurs n'ont pas contracté un tel engagement. Il existerait ainsi un risque que les déterminants de facturation soient réduits à l'avenir si les projets d'infrastructure dans le Nord-Est des États-Unis se concrétisaient.

M. Reed a plaidé que, bien que le règlement réduise le risque général lié au maintien du modèle établi par la décision RH-003-2011, il ne fait pas pencher l'équilibre risque-avantage en faveur de TransCanada ou des expéditeurs, pas plus qu'il ne réduit le risque futur de la société de recouvrer ses coûts après 2020, surtout en ce qui concerne le réseau principal de l'Ouest.

7.1.1 Opinion de l'Office

L'Office se guide sur la norme de rendement équitable pour rendre ses décisions touchant le taux de rendement autorisé. Une étude complète du rendement équitable lui permet de déterminer si le rendement demandé respecterait les critères de la norme[8].

En l'espèce, TransCanada n'a produit aucune étude exhaustive du rendement équitable. L'Office signale cependant les circonstances uniques dans lesquelles la demande a été déposée, en particulier la très courte période qui s'est écoulée entre la publication de la décision RH-003-2011 et le début de l'instance RH-001-2014. Les questions afférentes au coût du capital ont fait l'objet d'un examen approfondi dans le cadre de l'instance RH-003-2011 au cours de laquelle l'Office s'est fondé sur les études du rendement équitable produites par TransCanada et l'ACPP. C'est à la suite de cet examen que l'Office a établi le RCA équitable à 11,5 % sur une structure présumée de 40 % du capital-actions.

Après s'être penché sur les changements liés à l'évolution des conditions du marché financier depuis la décision RH-003-2011 et les changements relatifs au risque commercial du réseau principal décrits dans la demande et avoir analysé l'incidence de ces changements sur le rendement équitable, l'Office a pu former un jugement éclairé. Il estime qu'il dispose de suffisamment de renseignements pour déterminer si le rendement proposé dans la demande est conforme à la norme de rendement équitable.

L'Office n'a accordé aucun poids à l'argument voulant que d'autres sociétés pipelinières aient négocié un rendement de 10,1 %, parce que, selon lui, les rendements négociés ne sont pas représentatifs des comparables utilisés pour déterminer un rendement équitable. Plusieurs autres aspects d'un règlement particulier ont une incidence sur le niveau de rendement convenu. Il ne convient donc pas de supposer que les rendements négociés répondent nécessairement à tous les critères de la norme de rendement équitable.

Marchés financiers

Dans la présente instance, l'Office a donné beaucoup de poids à la preuve qui montrait que le rendement d'un échantillon de sociétés pipelinières comparables (conformément à la décision RH-003-2011) avait reculé de 50 à 70 points de base entre le moment où la preuve relative au coût du capital avait été produite à l'instance RH-003-2011 et celui où la preuve visant la demande à l'étude a été déposée. La preuve versée au dossier relativement aux marchés financiers n'a pas été contestée. L'Office estime qu'il est impératif de tenir compte de ces données à jour sur les marchés financiers pour fixer un point de référence par rapport auquel les variations du risque commercial couru par le réseau principal peuvent être mesurées et pour déterminer le rendement équitable.

L'Office juge que les marchés financiers pourraient composer avec un taux de rendement qui est inférieur de 50 à 70 points de base au taux de 11,5 % accordé par la décision RH-003-2011, et ce, sans tenir compte du risque commercial couru par le réseau principal.

[8] Motifs de décision RH-003-2011, p. 166

Risque commercial

L'Office convient avec TransCanada que le risque commercial décrit dans la demande baissera considérablement comparativement à celui indiqué dans la décision RH-003-2011, principalement en raison de la réduction du risque de concurrence pour le réseau principal dont la demande fait mention. Cet état de choses est influencé par les quatre motifs invoqués par TransCanada, y compris l'engagement commercial visant l'interdiction de contournement, ainsi que par les engagements à continuer d'assurer le transport à grande distance de certains volumes à l'avenir. La capacité de TransCanada de continuer de transporter des volumes contractuels dans des tronçons sous-utilisés du réseau principal réduit le risque commercial. Ces engagements contractuels sont précieux pour tous les expéditeurs, car ils permettent de réduire le risque global pour le réseau principal.

Par ailleurs, le cadre de recouvrement des coûts constatés dans les comptes de report, notamment au titre du CALT et du mécanisme de rajustements différentiels des droits, permet de réduire considérablement le risque commercial pour le réseau principal. Tous les autres éléments du risque commercial, de l'approvisionnement, du marché et du risque de réglementation demeurent inchangés de l'avis de l'Office.

L'Office estime que le risque de variabilité ne change pas de manière marquée sous le régime de la demande. Étant donné que la proposition de TransCanada vise à fixer des droits pluriannuels, les bénéfices et les flux de trésorerie générés par le réseau principal ne devraient pas changer sensiblement par rapport à ceux dont tient compte le risque de variabilité déterminé dans les Motifs de décision RH-003-2011. Il ajoute qu'aucun élément de preuve n'a été produit pour montrer que le risque de réglementation ou le risque financier pour le réseau principal serait différent dans les circonstances décrites dans la demande. L'Office conclut que ces risques demeureraient inchangés sous le régime de la demande.

Ces changements sur le plan du risque appuient de manière générale la réduction du rendement demandée.

Rendement global du capital-actions ordinaire

Parce que la preuve relative aux marchés financiers appuie la réduction de 50 à 70 points de base du rendement du réseau principal (compte non tenu des variations du risque pour le réseau principal sous le régime de la demande), l'Office devait avant tout déterminer si le reste de la baisse de rendement demandée (de 70 à 90 points de base) correspond à la réduction du risque décrite dans la demande. L'Office croit, pour les raisons précisées plus haut relativement à la diminution du risque commercial de TransCanada, que la baisse de rendement demandée est raisonnable.

S'il prend en compte la diminution du risque commercial que favoriseraient les droits proposés, de même que la baisse des rendements attendus selon la preuve sur les marchés financiers versée au dossier, l'Office juge qu'un RCA de 10,1 % et un ratio présumé du capital-actions ordinaire de 40 % constituent un rendement qui est équitable pour le réseau principal, qui correspond au risque couru par celui-ci et qui est conforme à la norme de rendement équitable.

Rendement selon le tronçon et refus de permettre de bénéficier d'un rendement

Même s'il est conscient du bien-fondé d'examiner plus profondément la question de la segmentation du RCA à l'avenir, l'Office croit que la méthode actuelle de tarification intégrée et que l'utilisation intégrée du réseau ne justifient qu'un seul RCA applicable à l'ensemble du réseau pour la période de 2015 à 2020. Il juge par ailleurs prématuré de refuser à TransCanada de réaliser un rendement sur un tronçon donné du réseau principal. Il constate que pour la période susmentionnée, le réseau principal est un réseau intégré qui opère une transition vers un réseau segmenté. Il estime donc approprié de fixer le RCA à 10,1 % pour l'ensemble du réseau et de ne pas refuser à TransCanada de réaliser un rendement sur un tronçon de son réseau pour l'instant. L'Office juge que le réseau principal a encore une possibilité raisonnable de réaliser un rendement sur le capital et sur les capitaux investis et que la méthode de tarification proposée favorise cette possibilité, tout en assurant des droits justes et raisonnables à la grandeur du réseau.

Parce qu'il a toujours à l'esprit son obligation d'établir des droits justes et raisonnables, qui n'entraînent aucune distinction injuste, l'Office réitère ce qu'il a affirmé dans la décision RH-003-2011, c'est-à-dire qu'il y a une limite aux coûts de sous-utilisation résultant de la concurrence que l'on peut faire absorber aux expéditeurs du réseau principal sans que les droits cessent d'être justes et raisonnables. Cette limite a été respectée puisque la proposition entraîne des droits qui sont justes et raisonnables.

L'Office signale qu'à l'avenir, toute proposition relative à la segmentation d'un pipeline aux fins de la conception des droits devra être appuyée par une analyse de l'utilisation (prévue et observée) des actifs du réseau principal. Si l'analyse ne montre pas que les actifs restants constituant la base tarifaire du réseau principal de l'Ouest sont utilisés et utiles, les méthodes de conception des droits basées sur le coût du service, qui exigent le recouvrement de tous les coûts engagés, ne seront pas appropriées. TransCanada a, selon l'Office, reconnu qu'une telle situation pouvait se produire, comme l'a indiqué son témoin, M. Johansson, qui a assuré qu'à l'avenir, TransCanada était prête à utiliser des modèles « à risque » à l'égard du réseau principal de l'Ouest.

Coût de la dette

Aucune partie ne s'est opposée au coût de la dette proposé pour le réseau principal et aucun intervenant n'a déposé de preuve allant à l'encontre du coût de la dette demandé. L'Office juge que le coût de la dette proposé est raisonnable.

Décision

L'Office juge que le rendement de 10,1 % sur le capital-actions sur un ratio présumé du capital-actions de 40 % constitue un rendement équitable pour le réseau principal, rendement qui est proportionnel au risque décrit dans la demande et conforme à la norme du rendement équitable.

L'Office approuve le coût de la dette proposé par TransCanada, de même que le ratio d'endettement présumé de 60 %.

7.2 Mécanisme incitatif

Opinion de TransCanada

La demande propose un mécanisme incitatif de partage selon lequel les produits nets seraient calculés et partagés en fonction d'une formule précise. TransCanada a affirmé que, suivant les hypothèses utilisées dans la demande, les produits nets prévus pour la période de 2015 à 2020 se chiffraient à zéro, parce que les produits prévus étaient équivalents aux besoins en produits prévus. Si les produits nets réels étaient positifs pour un exercice donné, le bénéfice serait partagé entre TransCanada et ses expéditeurs. De la même manière, si les produits nets réels étaient négatifs, le montant serait partagé. La part revenant aux expéditeurs serait distribuée par l'entremise d'un rajustement au CALT, alors que la part revenant à TransCanada serait comptabilisée à titre de revenus incitatifs ou de pertes.

La demande définit les produits nets comme suit : a) besoins en produits prévus moins besoins en produits réels plus b) produits réels moins produits prévus. Les parties au règlement ont convenu des montants prévus. Si les produits nets sont supérieurs à zéro, TransCanada touchera 100 % de l'excédent jusqu'à concurrence du montant requis pour contrebalancer la contribution après impôt (20 millions de dollars) de TransCanada. La tranche suivante de 40 millions de dollars d'excédent sera partagée à raison de 25 % pour TransCanada et de 75 % pour les expéditeurs, par l'entremise du CALT. Toute autre tranche excédentaire des produits nets sera partagée comme suit : 10 % à TransCanada et 90 % aux expéditeurs, également par l'entremise d'une réduction du montant porté au CALT.

Si les produits nets sont inférieurs à zéro, 25 % de la première tranche déficitaire de 40 millions de dollars sera portée au compte de TransCanada et 75 % reviendront aux expéditeurs, par l'entremise d'une augmentation du montant porté au CALT. Toute autre tranche déficitaire des produits nets serait partagée comme suit : 10 % à TransCanada et 90 % aux expéditeurs, également par l'entremise d'une augmentation du montant porté au CALT.[9] TransCanada a proposé que le mécanisme incitatif de partage demeure en vigueur pour la période du 1er janvier 2015 au 31 décembre 2020.

TransCanada a assuré que le RCA réel du réseau principal afficherait des gains et des pertes selon le mécanisme incitatif de partage, mais ne pourrait passer sous 8,7 % ou dépasser 11,5 %. Le seuil de 8,7 % tient compte de la contribution de 20 millions de dollars après impôt du demandeur.

[9] La section 7.3 de la demande fait état de certaines différences dans le mécanisme incitatif de partage pour 2015, 2016 et 2017, en raison d'hypothèses //plus ou moins probables// relativement aux produits, dont ont convenu les parties au règlement.

Opinion des participants
ANE

L'ANE a pour sa part fait valoir qu'il était peu probable que TransCanada enregistre des produits nets déficitaires ou ne parvienne pas à récupérer sa contribution annuelle de 20 millions de dollars après impôt.

L'ANE a indiqué que puisque TransCanada avait le droit de conserver une partie des gains tirés des produits nets pendant la période pluriannuelle d'application des droits fixes, les nouveaux incitatifs se chiffreraient à près de 90 millions de dollars et entraîneraient une hausse du rendement de TransCanada pour 2014 d'environ 300 points de base de plus que le RCA de 11,5 % autorisé par l'Office dans le cadre de l'instance RH-003-2011.

L'ANE a expliqué que les droits élevés, combinés à la faible projection des déterminants de facturation que TransCanada a indiquée dans sa demande, feront en sorte que le demandeur sera pratiquement assuré de recouvrer un montant supérieur à ses coûts visant le réseau principal, d'obtenir un taux de rendement de 11,5 % et d'obtenir les avantages liés à d'importants flux de trésorerie positifs pour chacun des exercices de la période.

L'ANE a ajouté que si l'Office juge comme elle qu'il serait approprié de maintenir la structure tarifaire prescrite dans la décision RH-003-2011 et d'effectuer un rajustement à la baisse des droits, afin de tenir compte à la fois du solde considérable du CASD et de l'accroissement des débits, TransCanada devrait conserver sa capacité d'obtenir des incitatifs grâce aux économies de coûts déjà réalisées.

L'ANE a enfin avancé que, si TransCanada continuait de refuser aux expéditeurs la capacité de transport au tarif de recours, l'Office devrait, en plus de donner à TransCanada toutes les directives qu'il juge appropriées, mettre fin au mécanisme incitatif visant les produits nets, de manière que le demandeur fasse face au risque lié à la perte de produits résultant du contournement de son réseau.

Centra

Centra a plaidé que la demande permettait à TransCanada de continuer d'avoir la possibilité de réaliser des rendements supérieurs grâce à une latitude absolue en matière de tarification et au mécanisme incitatif de partage, tout en revenant à un régime de recouvrement complet du coût du service. Accorder à TransCanada une latitude absolue en matière de tarification ferait augmenter la probabilité que les produits soient élevés et ferait en sorte qu'un RCA bien supérieur à celui du scénario de référence de 10,1 % soit tout à fait réalisable.

M. Cicchetti, l'un des témoins-experts de Centra, a contesté la nécessité et l'intention de la réglementation incitative relativement au réseau principal, puisque selon lui, TransCanada ne s'exposerait qu'à un risque minime entre 2015 et 2020 si la demande était approuvée.

Réplique de TransCanada

Certes, a convenu M. Reed, sur le plan de la direction, il y a réduction du risque commercial de TransCanada pour la période de 2015 à 2020, mais le mécanisme incitatif de partage permet d'équilibrer et de limiter tant le risque pour TransCanada que les avantages potentiels. Il a expliqué que TransCanada appliquait une telle approche symétrique aux risques et avantages, parce qu'elle est conforme à la démarche de réglementation adoptée par les organismes de réglementation de services publics de toute l'Amérique du Nord.

M. Reed a par ailleurs fait remarquer que les affirmations de certaines parties voulant que le mécanisme incitatif de partage assure pratiquement à TransCanada un RCA qui se situe dans le haut de la fourchette n'ont pas été appuyées autrement que par l'expérience depuis la mise en œuvre de la décision RH-003-2011.

7.2.1 Opinion de l'Office

L'Office juge que le réseau principal, malgré l'amélioration de sa situation depuis la décision RH-003-2011, a encore des défis à relever, dont le plus important est la sous-utilisation de certains tronçons, qu'un mécanisme incitatif peut contribuer à révéler de manière efficace. Aussi estime-t-il qu'un mécanisme incitatif est un outil approprié pour le réseau principal. Contrairement à celui approuvé dans la décision RH-003-2011, le mécanisme proposé aux présentes fait courir au réseau principal, d'une année à l'autre, tant des risques de hausse que des risques de perte en cas de baisse et il comprend une contribution de la part de TransCanada. L'Office continue de croire qu'avec un cadre lui fournissant les outils adéquats et présentant un équilibre structuré de risques et d'avantages, TransCanada disposera de bons moyens pour continuer de gérer les problèmes du réseau principal.

L'Office n'est pas convaincu par l'affirmation de Centra selon laquelle TransCanada s'exposerait à un risque minimal aux termes de la proposition pour la période de 2015 à 2020. Bien qu'il reconnaisse la réduction du risque qu'entraînerait l'approbation de la demande, l'Office n'est pas persuadé que cette réduction justifie la suppression d'un mécanisme incitatif qui aidera TransCanada à gérer efficacement son infrastructure tout en offrant un avantage potentiel aux expéditeurs. Il n'est en outre pas convaincu que le régime proposé dans la demande permettrait d'atténuer pleinement le risque fondamental pour le réseau principal, particulièrement après 2020. S'il est vrai que le régime proposé réduit le risque de concurrence, et entraîne une diminution proportionnelle du rendement, le mécanisme incitatif de partage expose également TransCanada au risque de perte en raison de la baisse d'une année à l'autre et est susceptible d'entraîner un rendement inférieur, ce qui n'est pas le cas de la décision RH-003-2011.

En ce qui concerne la suggestion de l'ANE de mettre fin au mécanisme incitatif si TransCanada refuse aux expéditeurs la capacité de transport au tarif de recours, l'Office juge que la preuve au dossier est insuffisante pour trancher la question.

L'Office est tout à fait conscient que le mécanisme incitatif de partage donne à TransCanada la possibilité de réaliser un RCA pouvant atteindre 11,5 %. Après examen de la preuve au dossier cependant, tout spécialement de la pièce B-25-1 qui détaille les niveaux de RCA pouvant être obtenus selon les produits nets, il est clair qu'un RCA de

11,5 % ne pourrait être atteint que si les produits nets dépassaient les 300 millions de dollars en 2015 et en 2016 ou que s'ils se situaient autour des 300 millions de dollars en 2017. L'Office signale que si les produits nets atteignent de tels niveaux, la majorité de l'excédent sera portée au CALT. En outre, la tranche de produits nets qui dépasse le montant requis pour que TransCanada réalise un rendement de 11,5 % sera créditée au CALT, nette de l'incidence de l'impôt. L'Office estime donc que le mécanisme incitatif sera avantageux à la fois pour TransCanada et pour les expéditeurs et qu'il ne procurera pas d'avantages potentiels de hausse qui dépasseraient un niveau de risque proportionnel.

Comme il l'a indiqué à la section 5.2, qui traite du CALT, l'Office juge raisonnable, à ce stade-ci, la proposition d'affecter le solde du CALT à la base tarifaire du triangle de l'Est en 2021. Si les circonstances venaient à changer radicalement toutefois, cela ne serait plus approprié.

Décision

L'Office approuve le mécanisme incitatif décrit dans la demande.

Chapitre 8

Examen des droits pour la période de 2018 à 2020

Opinion de TransCanada

TransCanada a proposé d'examiner, avant 2018, les droits pour la période de 2018 à 2020 afin de ne pas obtenir de résultats sensiblement différents de ceux attendus pour la période de 2015 à 2020. L'examen porterait sur la prévision des besoins en produits annuels et sur les déterminants de facturation pour la période. Selon les résultats obtenus, TransCanada rajusterait les droits de manière prospective et consulterait les parties prenantes avant de soumettre à l'approbation de l'office une demande tarifaire visant le réseau principal. La société a affirmé ne pas s'attendre à examiner d'autres concepts, tels que des ajouts ou des retraits possibles du CALT, dans le cadre du processus, puisque l'amortissement de ce compte sera fondé sur le solde de celui-ci à ce moment.

TransCanada a souligné que les parties au règlement jugent approprié d'effectuer un examen des hypothèses à la base des prévisions pour la période de 2018 à 2020, à un moment correspondant au milieu des six années de durée du règlement, parce qu'il s'agirait d'une période pertinente pour évaluer les prévisions relatives aux besoins en produits annuels et aux déterminants de facturation à ce jour. La société a ajouté que d'ici 2018, les résultats d'un certain nombre de projets d'infrastructure pouvant avoir une incidence appréciable sur les marchés non desservis par le réseau principal devraient être connus et pourraient servir de renseignement utile pour prévoir les déterminants de facturation pour la période de 2018 à 2020. Bien qu'il soit possible que des rajustements se révèlent nécessaires, un tel examen procurerait une certaine stabilité des droits pendant les trois années restantes de la période.

Opinion des participants

Ministère de l'Énergie de l'Ontario

Le ministère de l'Énergie de l'Ontario (MEO) a soutenu que l'Office devrait exiger que l'examen des droits pour la période de 2018 à 2020 comporte des consultations auprès de toutes les parties prenantes et tienne compte de données pertinentes sur tous les coûts, les déterminants de facturation, le solde du CALT, la pertinence de la latitude en matière de facturation restante et les répercussions sur les clients des droits proposés de 2018 à 2020. Selon lui, l'Office devrait continuer à recevoir, à intervalles réguliers, de l'information de TransCanada et d'autres parties prenantes au sujet des répercussions sur les clients et devrait procéder à un examen plus rapidement si la nature et la portée des répercussions sur les clients le justifient.

Réplique de TransCanada

TransCanada a plaidé que l'Office ne devrait pas tenir compte des conditions visant l'examen de 2018 proposées par des parties qui n'ont pas produit de preuve dans le cadre de l'instance.

8.1 Opinion de l'Office

L'Office s'attend à ce que les droits établis pour 2015 à 2020 soient en grande partie alignés sur les coûts sous-jacents et les produits de chaque année de la période. Le dépôt prescrit au chapitre 6 et l'examen des droits pour la période de 2018 à 2020 permettront de tenir compte de tous les changements au chapitre des besoins en produits et des déterminants de facturation, ce qui accroîtra la probabilité que les droits reflètent ces éléments avec plus d'exactitude. Par ailleurs, le CALT tiendra compte de tous les écarts liés à des éléments du coût du service et la majorité des montants à recouvrer ou recouvrés en trop seront versés aux expéditeurs.

L'Office ordonne à TransCanada de consulter toutes les parties intéressées et de soumettre à son approbation, avant le 31 décembre 2017, une demande visant les droits pour la période de 2018 à 2020. La demande doit comprendre les éléments suivants :

- une analyse des besoins en produits, notamment le rendement, les impôts, le montant annuel des rajustements différentiels des droits et le solde du CALT, pour la période de 2018 à 2020;
- une analyse des déterminants de facturation, y compris les volumes contractuels à longue distance jusqu'au triangle de l'Est;
- une analyse des prévisions de PDD pour la période de 2018 à 2020;
- une analyse de tout changement important qui aurait une incidence sur l'exploitation du réseau principal de 2018 à 2020.

Comme il l'a indiqué au chapitre 4, l'Office autorise TransCanada à exercer son pouvoir discrétionnaire en matière de tarification pendant la période de 2015 à 2020. Il constate toutefois qu'en raison de l'évolution du marché gazier, le réseau principal se dirige vers la segmentation et la création de bases tarifaires séparées. Une fois que les dispositions relatives à la prolongation de la durée seront en vigueur ou lorsque les nouvelles installations seront contruites, le triangle de l'Est fera l'objet d'un grand nombre de contrats à long terme et il sera très achalandé. Les tronçons de la canalisation des Prairies et de la CNO demeureront toutefois sous-utilisés selon les prévisions. L'Office estime que le pouvoir discrétionnaire dont jouit TransCanada ne sera peut-être pas nécessaire relativement à tous les tronçons du réseau principal parce que les déterminants de facturation des contrats de service garanti dans le triangle de l'Est pourraient s'accroître et la durée des contrats s'allonger. En pareil cas, il est peu probable que TransCanada doive recourir aux services discrétionnaires pour répondre aux besoins de transport garanti ou à son pouvoir discrétionnaire existant. Pour cette raison, l'Office se penchera sur la pertinence continue de détenir un pouvoir discrétionnaire continu pour la période de 2018 à 2020 dans la prochaine demande qui sera présentée avant 2018.

L'Office ordonne à TransCanada de soumettre à son approbation la demande concernant les droits pour la période de 2018 à 2020, que cette demande soit susceptible d'entraîner ou non des changements importants au chapitre des droits. L'Office accepte les prévisions de coûts et de produits aux fins de tarification que TransCanada lui a transmises jusqu'à ce qu'il reçoive les mises à jour requises dans le dépôt de conformité exigé. Bien que l'Office juge que ces prévisions sont raisonnables en ce moment aux fins

de la tarification, il est constate que le réseau principal traverse une période de transition qui fait en sorte que les coûts et les produits, y compris les déterminants de facturation du service garanti et les prévisions de PDD pourraient s'écarter sensiblement des prévisions comprises dans la demande. L'Office convient avec TransCanada que l'intervalle jusqu'en 2018 permet à toutes les parties et à l'Office d'obtenir des renseignements précieux relativement à l'incidence de projets d'infrastructure sur le réseau principal. Cet intervalle permet également d'équilibrer, d'une part, les préférences des expéditeurs en ce concerne la stabilité et la prévisibilité des droits et, d'autre part, l'assurance que les droits tiendront compte dans une mesure raisonnable des circonstances actuelles du réseau principal.

Décision

L'Office ordonne à TransCanada de soumettre à son approbation, avant le 31 décembre 2017, une demande visant les droits pour la période de 2018 à 2020.

Annexe I

Liste des questions

L'Office national de l'énergie a relevé les questions suivantes pour examen au cours de l'instance (la liste n'est pas exhaustive).

1. La pertinence de la conception des droits proposée pour la période de 2015 à 2020, y compris l'étude de la méthode de rajustement des droits, ainsi que l'attribution et le traitement du compte d'ajustement à long terme et du compte des ajustements de stabilisation des droits.
2. Le caractère approprié des besoins en produits et de la base tarifaire qui sont proposés pour la période de 2015 à 2020, y compris les hypothèses au sujet des coûts, des déterminants de facturation et des produits.
3. La répartition appropriée des risques et des avantages entre TransCanada PipeLines Limited (TransCanada), les expéditeurs du réseau principal et les autres parties prenantes au cours de la période de 2015 à 2020, y compris le rendement du capital-actions et le mécanisme de partage incitatif proposé.
4. La pertinence de la latitude soutenue en matière d'établissement des prix pour le service de transport interruptible et le service de transport garanti à court terme.
5. Le caractère approprié des modifications proposées au service de TransCanada, notamment les dispositions relatives au renouvellement, les conditions des contrats et la conversion de contrats de transport de longue distance à courte distance.
6. Le caractère approprié de la contribution de raccordement proposée.
7. La pertinence du cadre proposé pour la segmentation du réseau principal après 2020, y compris les renseignements sur la répartition des coûts, la valeur des actifs et le traitement futur du réseau principal dans l'Ouest compte tenu de la segmentation proposée.

L'Office ne tiendra pas compte de niveaux de droits ou de méthodes d'établissement des droits liés à des demandes précises, actuelles ou prévues, visant des installations et présentées aux termes de la partie III de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*. Il ne se penchera pas non plus sur des questions portant sur les fonds de cessation d'exploitation, plus précisément sur les questions liées aux instances MH-001-2012 et MH-001-2013.

Annexe II

Ordonnance sur les droits

ORDONNANCE TGI-001-2014

RELATIVEMENT À la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (la *Loi*) et à ses règlements d'application;

RELATIVEMENT À une demande datée du 20 décembre 2013 que TransCanada PipeLines Limited (TransCanada) a déposée auprès de l'Office national de l'énergie aux termes de la partie IV de la *Loi*, en vue de faire approuver les droits devant entrer en vigueur le 1er janvier 2015 à l'égard du réseau principal (dossier OF-Tolls-Group1-T211-2013-05 01).

DEVANT l'Office, le 18 décembre 2014.

ATTENDU QUE, le 10 juin 2013, l'Office a rendu l'ordonnance TG-006-2013 ayant pour effet d'approuver les droits définitifs exigibles par TransCanada de 2013 à 2017, plus précisément à compter du 1er juillet 2013;

ATTENDU QUE, le 20 décembre 2013, TransCanada a déposé une demande visant à faire approuver un règlement aux termes des *Lignes directrices relatives aux règlements négociés pour le transport, les droits et le tarif* (les lignes directrices relatives aux règlements), y compris les droits révisés pour le service sur le réseau principal devant entrer en vigueur le 1er janvier 2015;

ATTENDU QUE dans une lettre datée du 31 mars 2014, l'Office a fait savoir que selon les lignes directrices relatives aux règlements, la demande ne pouvait être approuvée en tant que règlement contesté, mais qu'il était disposé à l'examiner comme s'il s'agissait d'une demande dont les droits sont contestés, en dehors des lignes directrices relatives aux règlements;

ATTENDU QUE dans une lettre datée du 14 avril 2014, TransCanada a indiqué à l'Office qu'elle souhaitait que la demande soit traitée comme une position commune des parties au règlement;

ATTENDU QUE l'Office a rendu l'ordonnance d'audience RH-001-2014 en date du 9 mai 2014;

ATTENDU QUE l'Office a tenu une audience publique orale à Calgary, en Alberta, du 9 au 25 septembre 2014, afin d'entendre la preuve et la plaidoirie présentées par TransCanada et les participants à l'instance RH-001-2014;

ATTENDU QUE les diverses décisions de l'Office au sujet de la demande sont énoncées dans ses Motifs de décision datés de décembre 2014, ainsi que dans la présente ordonnance;

ATTENDU QU'après avoir examiné la preuve et les commentaires qui lui ont été présentés, l'Office a déterminé que les droits exigibles par TransCanada en vertu de la présente ordonnance sont justes et raisonnables et n'entraînent aucune distinction injuste;

À CES CAUSES, IL EST ORDONNÉ ce qui suit, conformément au paragraphe 19(2) et à la partie IV de la *Loi* :

1. TransCanada doit cesser de percevoir les droits autorisés par l'ordonnance TG-006-2013 à la fin de la journée, le 31 décembre 2014.
2. TransCanada doit percevoir les droits proposés dans sa demande à compter du 1er janvier 2015, à titre provisoire, jusqu'à ce que l'Office rende une ordonnance modificatrice ou une ordonnance définitive concernant les droits exigibles à l'égard du réseau principal pour la période de 2015 à 2020.

OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE

La secrétaire de l'Office,

Sheri Young

Annexe III

Ordonnance sur les droits

ORDONNANCE TG-010-2014

RELATIVEMENT À la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (la *Loi*) et à ses règlements d'application;

RELATIVEMENT À une demande datée du 20 décembre 2013 que TransCanada PipeLines Limited (TransCanada) a déposée auprès de l'Office national de l'énergie aux termes de la partie IV de la *Loi*, en vue de faire approuver les droits devant entrer en vigueur le 1er janvier 2015 à l'égard du réseau principal (dossier OF-Tolls-Group1-T211-2013-05 01).

DEVANT l'Office, le 18 décembre 2014.

ATTENDU QUE, le 20 décembre 2013, TransCanada a déposé une demande visant à faire approuver un règlement aux termes des *Lignes directrices relatives aux règlements négociés pour le transport, les droits et le tarif* (les lignes directrices relatives aux règlements), y compris les droits révisés pour le service sur le réseau principal devant entrer en vigueur le 1er janvier 2015;

ATTENDU QUE dans une lettre datée du 21 janvier 2014, l'Office a sollicité les commentaires des parties intéressées;

ATTENDU QU'en date du 7 février 2014, l'Office avait reçu des lettres de commentaires sur la demande de la part de plusieurs parties intéressées, ainsi que la réplique de TransCanada aux commentaires;

ATTENDU QUE dans une lettre datée du 31 mars 2014, l'Office a fait savoir que selon les lignes directrices relatives aux règlements, la demande ne pouvait être approuvée en tant que règlement contesté, mais qu'il était disposé à l'examiner comme s'il s'agissait d'une demande dont les droits sont contestés, en dehors des lignes directrices relatives aux règlements;

ATTENDU QUE dans une lettre datée du 14 avril 2014, TransCanada a indiqué à l'Office qu'elle souhaitait que la demande soit traitée comme une position commune des parties au règlement;

ATTENDU QUE l'Office a rendu l'ordonnance d'audience RH-001-2014 en date du 9 mai 2014;

ATTENDU QUE l'Office a tenu une audience publique orale à Calgary, en Alberta, du 9 au 25 septembre 2014, afin d'entendre la preuve et la plaidoirie présentées par TransCanada et les participants à l'instance RH-001-2014;

ATTENDU QUE les diverses décisions de l'Office au sujet de la demande sont énoncées dans ses Motifs de décision datés de décembre 2014, ainsi que dans la présente ordonnance;

À CES CAUSES, IL EST ORDONNÉ ce qui suit, conformément à la partie IV de la *Loi* :

1. Aux fins de la comptabilisation et de l'établissement des droits et du tarif, TransCanada doit mettre en œuvre les lignes directives et les décisions énoncées dans les Motifs de décision RH-001-2014 datés de décembre 2014.
2. TransCanada doit, au plus tard le 31 mars 2015, préparer et transmettre à l'Office un dépôt de conformité faisant état des rajustements suivants relativement aux droits proposés :
   - l'affectation du solde réel du compte des ajustements de stabilisation des droits (CASD) en date du 31 décembre 2014 au compte d'ajustement à long terme, et l'élimination subséquente du CASD;
   - l'actualisation, au 31 décembre 2014, de tous les besoins en produits et des déterminants de facturation du service garanti pour la période de 2015 à 2020.
3. Les droits provisoires autorisés aux termes de l'ordonnance TGI-001-2014 continueront d'être prélevés de la sorte jusqu'à ce que TransCanada effectue son dépôt de conformité et que l'Office rende une ordonnance définitive relativement aux droits exigibles sur le réseau principal pour la période de 2015 à 2020.
4. Le compte d'ajustement à long terme est approuvé tel qu'il est décrit dans la demande pour la période de 2015 à 2020.
5. Le compte d'amortissement des rajustements différentiels des droits est approuvé tel qu'il est décrit dans la demande.
6. Les modifications visant des services existants et les nouveaux services sont approuvés tels qu'ils sont décrits dans la demande.
7. La disposition de prolongation de la durée du contrat entrera en vigueur le 30 mars 2015.
8. Une demande visant les droits pour la période de 2018 à 2020 doit être soumise à l'approbation de l'Office avant le 31 décembre 2017.

OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE

La secrétaire de l'Office,

Sheri Young

Annexe IV

Lettre datée 31 mars 2014

Dossier : OF-Tolls-Group1-T211-2013-05 01
Le 31 mars 2014

Monsieur Bernard Pelletier
Gestionnaire, droits et tarifs
Services de réglementation
TransCanada PipeLines Limited
450, Première Rue S.-O.
Calgary (Alberta) T2P 5H1
Télécopieur : 403-920-2347

Maître M. Catharine Davis
Vice-présidente
Affaires juridiques, pipelines
TransCanada PipeLines Limited
450, Première Rue S.-O.
Calgary (Alberta) T2P 5H1
Télécopieur : 403-920-2347

Maître C. Kemm Yates, c.r.
Blake, Cassels & Graydon
S.E.N.C.R.L./s.r.l.
Bankers Hall Est, bureau 3500
855, Deuxième Rue S.-O.
Calgary (Alberta) T2P 4J8
Télécopieur : 403-663-2297

TransCanada PipeLines Limited (TransCanada)
Demande d'approbation de l'entente de règlement pour la période de 2013 à 2030 (le règlement)
Résultats de la période de commentaires

Monsieur, Maîtres,

L'Office national de l'énergie a reçu une demande de TransCanada datée du 20 décembre 2013 et déposée aux termes des parties I et IV de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, la version révisée de 2002 des *Lignes directrices relatives aux règlements négociés pour le transport, les droits et le tarif* de l'Office (lignes directrices relatives aux règlements) et de la décision RH-003-2011. La demande vise l'approbation d'un règlement négocié à l'égard des droits définitifs exigibles pour la prestation de services de 2015 à 2020 et pour une méthode d'établissement des droits jusqu'en 2030.

TransCanada a indiqué qu'un élément ayant mené au dépôt de la demande était l'attente de l'Office, exprimée dans la décision RH-003-2011, qu'elle dépose une demande visant les droits si l'une des « portes de sortie » dont il y est question devait se matérialiser avant la fin de la période pour laquelle des droits fixes ont été établis dans cette même décision.

Le 21 janvier 2014, l'Office a publié une lettre dans laquelle il définissait les modalités d'une période de commentaires au sujet de la demande de règlement.

Au 3 février 2014, l'Office avait reçu des réponses indiquant une opposition à la demande, dans son intégralité ou à certaines de ses parties, de la part des entités suivantes : National Fuel Gas Distribution Corporation, Centra Gas Manitoba Inc., National Grid Gas Delivery Companies, Connecticut Natural Gas Corporation et Southern Connecticut Gas Company, Yankee Gas Services Company, Consolidated Edison Company of New York, New York State Electric & Gas Corporation et Rochester Gas and Electric Corporation, Columbia Gas of Massachusetts, Association canadienne des producteurs pétroliers, Northland Power Inc., BP Canada Group ULC et Alberta Northeast Gas, Limited.

Entre le 4 et le 7 février 2014, l'Office a aussi reçu des lettres en faveur de l'acceptation de la demande, ou de certains de ses éléments, ou encore présentant des commentaires sans prendre position, de la part des entités suivantes : ministère de l'Énergie de l'Ontario, Statoil Natural Gas LLC, Association des consommateurs industriels de gaz, JP Morgan Commodities Canada Corporation, Association of Power Producers of Ontario, Enterprise IFFCO Canada, ENN Canada Corporation, Tenaska Marketing Canada, Vermont Gas Systems, Inc., St. Lawrence Gas Company, Inc., Seneca Resources Corporation, Utilities Kingston, TransCanada Energy Ltd., BFI Canada Usine de Triage Lachenaie Ltée, Enbridge Gas Distribution Inc., Société en commandite Gaz Métro, Union Gas Limited, TransCanada et ministère des Ressources naturelles du Québec.

Même si les réponses de Union Gas Limited, de TransCanada et du ministère des Ressources naturelles du Québec lui sont parvenues après l'échéance prévue, soit midi le jour de la date limite fixée, l'Office les a quand même acceptées.

Les commentaires reçus ont fait en sorte de dégager certaines préoccupations autour des points suivants :

1. le processus utilisé pour en arriver au règlement;
2. la forme de la demande;
3. le processus à privilégier pour trancher, le cas échéant.

Processus utilisé pour en arriver au règlement

Au nombre des documents reçus, certains mentionnaient que ce ne sont pas toutes les parties ayant un intérêt dans le transport, les droits et les tarifs de TransCanada qui ont pris part au processus utilisé pour en arriver à ce règlement. En outre, plusieurs ont fait état de préoccupations à l'effet que le règlement propose des modifications fondamentales au cadre de tarification jusqu'en 2030, notamment la segmentation du réseau principal et la répartition des coûts après 2020, sans fournir d'analyses ni les détails voulus sur leur fonctionnement ou leurs incidences éventuelles. Ces modifications seront à l'origine de changements dans le réseau de gazoducs au Canada, mais le règlement a été négocié sans la participation de parties comme Northland Power Inc. et Centra Gas Manitoba, Inc., lesquelles seraient touchées directement et de façon appréciable.

Les lignes directrices relatives aux règlements recensent plusieurs critères qu'il faut remplir pour qu'un règlement soit jugé acceptable. L'Office compte sur un processus ouvert et équitable

auquel peut participer un éventail complet de parties intéressées pour parvenir à un règlement qui soit dans l'intérêt public. Un tel processus l'aide au moment de son évaluation lorsqu'il lui faut déterminer si les droits découlant de l'entente sont justes et raisonnables, sans distinction injuste.

Les règlements négociés sont le résultat de compromis qui font qu'une partie abandonne quelque chose pour gagner autre chose. Au moment d'évaluer si un demandeur a raison de solliciter l'approbation d'un règlement contesté, l'Office décide notamment si l'appui à ce règlement est suffisant compte tenu des commentaires soumis par les parties intéressées.

Le processus de règlement doit se traduire par l'inclusion au dossier public de renseignements appropriés pour permettre à l'Office de comprendre le fondement de l'entente, d'en évaluer le caractère raisonnable et d'établir si les droits qui en découlent sont justes et raisonnables, sans distinction injuste.

Forme de la demande

Certains commentaires indiquaient que le règlement négocié qui est visé par la demande déposée ne répondait pas aux lignes directrices relatives aux règlements de l'Office. D'autres soutenaient qu'il devrait s'agir d'une demande de révision et de modification, et d'autres encore alléguaient qu'elle ne répondait pas à l'intention derrière la notion de « porte de sortie » avancée dans la décision RH-003-2011.

Opinion de l'Office

L'Office reconnaît que le règlement est le résultat d'un énorme travail des parties et de négociations intenses. Il s'agit par ailleurs d'un pas de plus afin de régler les questions de capacité propres au triangle de l'Est en Ontario, une préoccupation exprimée dans nombre des commentaires formulés.

Processus utilisé pour en arriver au règlement

Dans le cas présent, l'Office juge que le processus utilisé ne lui permet pas d'approuver le règlement en tant que règlement contesté. Les négociations menées ne regroupaient que TransCanada et ses trois plus gros expéditeurs, les autres n'ayant eu qu'une participation minime une fois l'entente presque finale. Il y a trop de parties, notamment les expéditeurs vers des point de réception et de livraison du réseau principal dans l'Ouest et d'autres présentant des profils d'utilisation différents sur le réseau principal, comme les expéditeurs sur courtes distances dans le triangle de l'Est en Ontario, qui n'étaient pas représentées pendant le processus de négociation qui a mené à l'entente. L'Office estime aussi que le dossier montre des lacunes, que ce soit par exemple au niveau de l'information au sujet du traitement futur du réseau principal dans l'Ouest compte tenu de la segmentation proposée, qui découlent en partie d'un processus d'inclusion trop limitée. Pour ces raisons, il n'est pas en mesure de déterminer que les droits avancés sont justes et raisonnables, sans distinction injuste.

Forme de la demande

L'Office est d'avis que la forme de la demande a moins d'importance que son contenu, et il considère avoir devant lui une demande d'approbation de droits révisés ayant fait l'objet d'une opposition.

Processus à privilégier pour trancher

L'Office est disposé à examiner cette demande comme en étant une pour laquelle les droits sont contestés, en dehors des lignes directrices relatives aux règlements, et à la traiter comme position commune des parties au règlement si elles le souhaitent. TransCanada a jusqu'au **14 avril 2014** pour informer l'Office si les parties au règlement désirent procéder de cette façon, ou si elle préfère déposer une demande modifiée. Si TransCanada veut aller de l'avant, l'Office publiera une ordonnance d'audience en temps opportun. Dans le cas contraire, il va clore ce dossier.

L'Office ordonne à TransCanada de signifier une copie de la présente lettre à toutes les parties au règlement, aux membres du groupe de travail sur les droits de TransCanada, à tous les expéditeurs sur son réseau, aux personnes intéressées des instances RH-003-2011, RH-001-2013 et RH-002-2013, ainsi qu'aux autres parties intéressées par la demande.

Veuillez agréer, Monsieur, Maîtres, mes salutations distinguées.

La secrétaire de l'Office,

Sheri Young